José Antonio Aguilar Rivera

El manto liberal
Los poderes de emergencia en México
1821-1876



Universidad Nacional Autónoma de México

EL MANTO LIBERAL: LOS PODERES DE EMERGENCIA EN MÉXICO 1821-1876

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 46

Cuidado de la edición: Miguel López Ruiz
Formación en computadora y elaboración de formato PDF: José Antonio Bautista Sánchez

JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA

EL MANTO LIBERAL LOS PODERES DE EMERGENCIA EN MÉXICO 1821-1876



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2001



Primera edición: 2001

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-8940-X

A mis alumnos

CONTENIDO

PREFACIO

Los historiadores del siglo XIX han estado obsesionados por una paradoja: el triunfo teórico del liberalismo en América Latina y su fracaso como proyecto político real. El escepticismo encuentra sustento en la incapacidad de aquellas naciones para establecer de manera efectiva el gobierno limitado, la separación de poderes, el estado de derecho, la tolerancia, el federalismo y para garantizar los derechos individuales y las libertades asociadas a la democracia liberal.[1] Lo que ha capturado la atención de los estudiosos es la separación entre la teoría adoptada pomposamente en casi todas las Constituciones latinoamericanas y la realidad que a menudo la cancelaba. Un solitario historiador, Charles Hale, dedicó su vida académica a rebatir los argumentos sobre el ‘‘trasplante exótico’’ del liberalismo en México.[2] De la misma forma, probar el arraigo liberal ha ocupado a numerosos historiadores y politólogos hispanoamericanos.[3]

Con todo, las nuevas instituciones ‘‘importadas’’ del constitucionalismo liberal *sí* cambiaron la faz de esos países.[4] A partir de entonces los principios de legitimidad política serían radicalmente distintos a los de la era colonial. En prácticamente ninguna nación de América Latina fue posible prescindir de congresos, elecciones, Constituciones y derechos formales. El liberalismo adquirió poco a poco un rostro propio, moldeado por las condiciones singulares que enfrentaba en un nuevo contexto. Los constitucionalistas hispanoamericanos buscaban simultáneamente crear y limitar el poder: ésa era la esencia de la construcción nacional liberal.

1 Hale, Charles A., ‘‘The Reconstruction of Nineteenth-Century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas’’, *Latin American Research Review*, núm. 8, verano de 1973, pp. 53-73.

2 Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la era de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1985, y *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

3 Para el caso de México, véase Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México,* 7 vols., México, Editorial Hermes, 1955; Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano,* 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

4 Safford, Frank, ‘‘Politics, Ideology and Society in Post-Independence Spanish America’’, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, vol. III, pp. 416-421.

Mi propósito aquí no es esclarecer la precoz inestabilidad política de México: en años recientes se han propuesto algunas explicaciones plausibles de este fenómeno.[5] Mi argumento, por el contrario, es que en general todos los estudiosos del periodo han partido de un supuesto común: que el modelo teórico seguido por los latinoamericanos decimonónicos era claro y estaba bien establecido. Se creía —y se cree— que en su diseño institucional no había ambigüedad alguna. Sobre todo, se ha pensado que estaba libre de fallas intrínsecas. Era la realidad de los países hispanoamericanos la que lo negaba y la que impedía su correcto funcionamiento. En consecuencia, el fracaso del experimento constitucional se ha atribuido exclusivamente a las sociedades que obtuvieron su independencia a principios del siglo XIX. Ese supuesto, me parece, debe revisarse. Como se ha dicho, la memoria histórica del liberalismo es muy selectiva. Los casos ''difíciles'' han sido convenientemente olvidados, y su origen liberal, desconocido.[6]

A menudo se ofrecen los países hispanoamericanos, que en el siglo XIX supuestamente copiaron la Constitución de los Estados Unidos, como ejemplos de la importancia crítica de la ''cultura''.[7] El argumento culturalista tiene un distinguido linaje.[8] En efecto, Tocqueville en la *Democracia en América* repitió lo que se convertiría en un lugar común: México, situado tan felizmente como los Estados Unidos, había adoptado las mismas leyes, pero no había logrado acostumbrarse al gobierno democrático. Los mexicanos, deseando establecer un sistema federal, ''emplearon la constitución de sus vecinos anglosajones como modelo y la copiaron casi al pie de la letra. Cuando tomaron prestada la letra de la ley no fueron capaces, al mismo tiempo, de trasladar el espíritu que le había dado vida. [...] México en la actualidad transita de la anarquía al despotismo militar y de ahí a la anarquía de nuevo''.[9]

5 Safford, Frank, ''The Problem of Political Order in Early Republican Spanish America'', *Journal of Latin American Studies,* 24 (quincentenary supplement 1992), pp. 83-97; Stevens, Donald F., *Origins of Instability in Early Republican Mexico,* Durham, Duke University Press, 1991.

6 Appleby, Joyce, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 8.

7 Para una crítica de las teorías culturalistas, véase Aguilar Rivera, José Antonio, y Negretto, Gabriel L., ''Rethinking the Legacy of the Libreal State: the cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)'', *Journal of Latin American Studies*, México, vol. 32, núm. 2, mayo de 2000.

8 Para un ejemplo reciente véase Krauze, Enrique, ''La ética católica y el espíritu de la democracia'', *Letras Libres,* vol. 2, núm. 2, febrero de 2000.

9 Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America,* trad. George Lawrence, New York, Harper & Row, 1969, p. 165.

Los ‘‘hábitos del corazón’’ eran los responsables del éxito norteamericano. Las Constituciones, por tanto, no eran variables explicativas independientes. Sin embargo, esta interpretación es deficiente. Aunque en apariencia la Constitución mexicana de 1824 se parecía a la norteamericana, había entre ellas importantes diferencias de diseño institucional. La carta mexicana fue una síntesis de la Constitución de los Estados Unidos y la española de 1812.

Aunque las dos Constituciones eran liberales, adoptaron interpretaciones distintas de la doctrina de separación de poderes.[10] Y en este aspecto, como en otros, la carta mexicana siguió a Cádiz, *no* a la Constitución norteamericana. Las consecuencias en el desempeño institucional de esta elección serían significativas. De la misma forma, es un error pensar que una vez que se promulgó la Constitución liberal de 1824 todo el ordenamiento jurídico gaditano fue abolido. La supervivencia hispánica puede verse en que, como veremos, muchas de las leyes secundarias coloniales —aquellas que supuestamente no se conflictuaban con la nueva ley fundamental— permanecieron en vigor *después* de promulgada la Constitución. Así, la interpretación tocquevilleana sobre la imitación de la Constitución norteamericana debe revisarse.

El argumento que aquí se presenta *no* es que el fracaso constitucional en América Latina se debió única o fundamentalmente a los poderes de emergencia. El desorden político de la región durante el siglo pasado tiene muchas y muy diversas causas extrainstitucionales. Entre ellas se encuentran el atraso económico, la fragmentación regional y los conflictos sociales que aquejaron a las nuevas naciones desde su independencia. El desorden político inicial es aquí tomado como una variable parcialmente exógena. La pregunta es: ¿qué tan adecuadas eran las Constituciones que estos países adoptaron para las circunstancias en las que se encontraban? Una respuesta extrema es que *ningún* tipo de Constitución hubiera sido útil para esos casos. Por tanto, tales experiencias no dicen nada sobre el modelo constitucional en sí. Esta interpretación, predominante, sigue la misma lógica que la explicación que atribuye a factores sociales, como la relativa homogeneidad de la sociedad norteamericana, el éxito constitucional en Estados Unidos. En ambos casos, las Constituciones son consideradas como variables marginales. Uno de los problemas con este tipo

10 Al respecto, véase el capítulo 3 de mi libro *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico,* México, FCE/CIDE, 2000.

de argumentos es que impide evaluar el efecto causal de las instituciones políticas.

Durante el siglo XIX se pensaba que las Constituciones eran las principales responsables de las venturas o desventuras de las sociedades. Ésa era una pretensión equivocada, y la fascinación decimonónica con las formas constitucionales era en buena medida ingenua. Por otro lado, considerar que las instituciones son del todo irrelevantes significa cometer el mismo error, pero en espejo.

Divergir de las explicaciones que ven a las instituciones sólo como epifenómenos no significa que se considere que las Constituciones sean las responsables de todo cambio en la variable dependiente, en este caso, el orden político. Simplemente quiere decir que son relevantes y significativas para explicar *una parte* de esa variación. La evidencia histórica apoya la aseveración de que las instituciones importan.[11] Las preguntas específicas son: cómo y cuánto. ¿Cuál fue el papel que desempeñó el diseño institucional en el fracaso del experimento constitucional en México? El funcionamiento y el desempeño institucional pueden apreciarse mejor durante las situaciones difíciles. Es entonces cuando los mecanismos constitucionales son puestos a prueba. Las circunstancias extremas proporcionan información valiosa sobre su operación. No se trata de demostrar contrafactualmente que mejores Constituciones hubieran evitado el caos político. Ésa sería una pretensión absurda. El punto es que el diseño institucional *no* ayudó a instaurar gobiernos constitucionales estables y, en cambio, al generar dinámicas características, sí complicó la tarea. Éstos son los límites causales del argumento. Desde la perspectiva de la teoría liberal, lo que se pretende demostrar es que México es útil para poner en evidencia las fallas y ambigüedades estructurales del modelo constitucional.

Este libro reconstruye, a una nueva luz teórica, la historia de los poderes de emergencia en México. En un momento de rápido cambio institucional, la relevancia de estudiar a las instituciones que sostienen a los

11 Por ejemplo, la Constitución de Cádiz, al instituir los ayuntamientos constitucionales ahí donde hubiera al menos mil habitantes, transformó la geografía política de las colonias españolas. La fragmentación provocada por los nuevos ayuntamientos dificultó notablemente la operación de los gobiernos centrales después de la independencia. Uno de los orígenes del regionalismo que sería una constante durante todo el siglo es, pues, institucional. Al respecto, véanse: Benson, Nettie Lee, *The Provincial Diputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992, y Annino, Antonio, ‘‘El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa’’, en Annino, Antonio (ed.), *El liberalismo en México*, Münster, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, 1993, y Annino, Antonio, y Vázquez, Josefina Z., *El primer liberalismo mexicano 1808-1855*, México, Museo Nacional de Historia-M. A. Porrúa, 1995.

arreglos democráticos es evidente. Espero haber hecho una pequeña contribución a esa tarea. Aunque hago una crítica a la teoría constitucional liberal, mi propósito no es impugnar al liberalismo en su conjunto. Por el contrario, creo que la mejor defensa de los valores filosóficos y morales del liberalismo es la autocrítica. La tradición liberal en México nos arma pobremente para defenderla. El desafío actual es fundamentalmente de tipo filosófico y normativo. Por razones históricas, el liberalismo en México ha hecho énfasis en aspectos constitucionales y jurídicos. Garantizar las libertades individuales, limitar el poder del Estado y hacer efectivo el gobierno democrático han sido tres de sus banderas más importantes. La rama francesa del liberalismo (de la cual se nutrió primero España y luego México) es más sociológica y legal que filosófica. A menudo se dieron por sentados los cimientos normativos sobre los que descansaban las Constituciones. Puesto que el liberalismo mexicano es filosóficamente pobre, está mal preparado para hacer frente a los cuestionamientos de base del multiculturalismo. Mi propósito con este y otros trabajos ha sido fortalecer tanto los aspectos institucionales como los filosóficos del proyecto liberal.

La presente obra fue concebida originalmente como una tesis doctoral en el departamento de ciencia política de la Universidad de Chicago. Mis deudas son demasiadas, y sólo mencionaré las más importantes. Entre 1995 y 1996 el CIDE me permitió investigar y escribir este libro. La tesis no habría sido escrita de no haberme topado con Bernard Manin, mi asesor, en Chicago. En la investigación recibí una enorme ayuda de Cecilia Martínez Gallardo. La transcripción del manuscrito al castellano fue realizada por Sergio Emilio Sáenz Rivera. Elisa Díaz Gras también participó en la corrección. Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por hacer posible la publicación de este libro.

Ciudad de México, julio de 2000

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

El proceso de democratización en América Latina ha hecho a los estudiosos particularmente conscientes del impacto de ciertos diseños institucionales en la estabilidad política. ¿Qué arreglos constitucionales son más propicios para el gobierno democrático? Muchas de las tradiciones políticas de esos países están en tela de juicio. Por ejemplo, algunos observadores afirman que el esquema presidencialista que prevalece en todos los países latinoamericanos es un obstáculo para la democracia estable. Para algunos otros, la larga historia de autoritarismo ha dejado su legado en las Constituciones latinoamericanas. La consolidación democrática, aducen, requiere de la extirpación de tales remanentes autoritarios. En esta lógica, las provisiones constitucionales de emergencia son vistas como residuos anacrónicos. Sin embargo, aún en el presente, las cláusulas de emergencia de la Constitución no son utilizadas cuando ocurren situaciones críticas. ¿Por qué no se utilizan estas provisiones durante las emergencias?

Para responder a esta pregunta debemos inquirir en la historia de México en el siglo XIX. En este libro formulo la pregunta: ¿cuál fue el papel que las provisiones de emergencia desempeñaron en el México republicano? Argumento que algunos aspectos del liberalismo —la teoría política que seguían los constitucionalistas hispanoamericanos— obstaculizaron las posibilidades del gobierno exitoso. El liberalismo era deficiente porque no proveía a los gobiernos con medios legítimos para enfrentar a las emergencias. Debo decir desde ahora que no creo que las provisiones de emergencia —o las Constituciones en general— fueran el factor único, y ni siquiera el más importante, para explicar el desorden político en México durante el siglo XIX. Sin embargo, sí afirmo que las provisiones constitucionales desempeñaron un papel significativo. Este libro trata de explicar ese papel. La presente investigación tiene implicaciones más amplias, pues ayuda a esclarecer otras controversias históricas. ¿Fueron las Constituciones latinoamericanas letra muerta como algunos autores pien-

san? Un entendimiento correcto de cómo operaron las instituciones en general (y las provisiones de emergencia en particular) puede hacer luz en esta cuestión.

I. EL MANTO LIBERAL

El argumento liberal en contra de amplios poderes de emergencia ha sido formidable: ha prevalecido en muchas de las Constituciones más importantes del mundo. Si Montesquieu proveyó, en sus *Consideraciones sobre las causas de la grandeza de los romanos y su decadencia,* la base histórica para el rechazo de la autoridad dictatorial, Benjamín Constant desarrolló, a principios del siglo XIX, una teoría integral de la inadmisibilidad de las provisiones constitucionales de emergencia. La Revolución francesa produjo una profunda desconfianza del poder político, especialmente del poder político ilimitado. Constant siempre pensó que una de las máximas más peligrosas que jamás hubiesen sido acuñadas era *Salus populi suprema lex esto*.[12] La lógica detrás de esta desconfianza era que ‘‘los poderes constitucionales que existen sólo en virtud de la Constitución no pueden suspenderla... Cada vez que las Constituciones han sido violadas, no son ellas las que se salvan sino los gobiernos’’.[13] El rechazo a los poderes de emergencia estaba basado en la futilidad de la dictadura. Constant repudiaba lo que puede ser concebido como ‘‘el modo dualista de operación de la Constitución’’, esto es, que la Constitución funcionaba de manera diferente bajo condiciones normales y extraordinarias. Constant aducía que existía uno y sólo un modo de operación. Ninguno de los derechos garantizados por la Constitución a los individuos podía ser legalmente suspendido por ningún lapso de tiempo. Constant criticaba las medidas extraordinarias como respuestas miopes, de corto plazo, al desorden político. Eventualmente, afirmaba Constant, estas acciones sólo empeorarían las cosas. Los males que habían intentado suprimir reaparecerían más vigorosos que antes.

El rechazo liberal a los poderes de emergencia constituye una coyuntura crítica en la teoría constitucional, puesto que la dictadura romana ha-

12 Dodge, Guy H., *Benjamin Constant’s Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980, p. 103.

13 Constant, Benjamín, ‘‘De la suspension et de la violation des Constitutions’’, *Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionelle,* 1814. Citado por Dodge, *Benjamin Constant’s,* p. 102.

bía sido parte de la tradición republicana. Maquiavelo y Rousseau argumentaron a favor de la preservación de amplios poderes de emergencia en la Constitución.[14] El constitucionalismo liberal francés llegó a su cenit al comienzo del siglo XIX. Fue precisamente en ese momento cuando las colonias americanas de España obtuvieron su independencia. Esto es un hecho significativo, que no ha recibido la atención adecuada. En el transcurso de dos décadas, más de veinte Constituciones fueron escritas. La mayoría de ellas siguieron el esquema del gobierno representativo que Constant y otros habían diseñado. Así, la evidencia ofrecida por los nuevos países es relevante para evaluar empíricamente la efectividad de las fórmulas constitucionales. Lo que sugiero es que la aplicación del modelo monista de operación de la Constitución en Hispanoamérica en general, y en México en particular, hizo evidente que la ausencia de poderes de emergencia era una falla en el edificio del liberalismo constitucional.

En este libro sigo una interpretación revisionista de la dictadura romana. Rechazo la interpretación de Montesquieu de la dictadura como históricamente incorrecta. La dictadura no debe ser culpada de la caída de la República. Por el contrario, era un mecanismo altamente sofisticado que trabajó bien para preservar el gobierno constitucional. De la experiencia romana recupero lo que considero ser el rasgo más importante: un mecanismo de gobierno basado en incentivos.[15] Elegí el caso de México durante el siglo XIX para cuestionar la exclusión liberal de los poderes de emergencia por dos razones. Primero, el predominio del liberalismo en México fue apabullante.[16] En segundo lugar, México llegó de manera tardía al gobierno independiente. Para cuando México obtuvo su independencia, la mayoría de los otros países hispanoamericanos ya habían escrito Constituciones ortodoxas —sin poderes de emergencia- simplemente para descartarlas rápidamente. Una segunda ola de Constituciones

14 Véase Maquiavelo, Nicolás, *Discourses on Livy,* Nueva York, Penguin Press, 1983, libro I, capítulo 34, y Rousseau, Jean Jacques, *On the Social Contract,* Nueva York, St. Martin Press, 1978, libro IV, capítulo 6.

15 Sobre las provisiones de emergencia en Roma véase Friedrich, Carl, *Constitutional Government and Democracy,* Boston, Ginn and Co., 1950, capítulo 25; Rossiter, Clinton, *Constitutional Dictatorship,* Princeton, Princeton University Press, 1948, capítulo 2; Mommsen, Theodore, *Römisches Staatsrecht,* Tübingen, 1952, vol. 2; Lowenstein, Karl, *The Governance of Rome,* Martinus Nihof, 1973; Mommigliano, A., ''Ricerche sulle magistrature romane. Il dictator clavi figendi causa'', *Quarto Contributo,* Roma, 1969, pp. 273-283; Nicolet, C., ''La dictature à Rome'', en Duverger, Maurice (ed.), *Dictatures et légitimité,* París, Presses Universitaires de France, 1982.

16 Guerra, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución,* México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 1-184.

incorporó de manera casi instantánea algún tipo de provisión de emergencia. Sin embargo, los mexicanos ignoraron tal evidencia y por treinta años rehusaron incluir amplios poderes de emergencia en sus Constituciones. La resistencia, en vista de la evidencia contraria, hace a México un caso notable de estudio. Esta omisión creó un vacío que sería llenado por medidas inconstitucionales tomadas por los gobiernos republicanos. Después de que las primeras Constituciones no fueron capaces de poner orden, las provisiones de emergencia fueron formalmente incluidas en 1857. Sin embargo, cuando fueron finalmente admitidas en la Constitución los gobiernos abusaron de ellas. Propongo que la forma en la que tales provisiones de emergencia fueron diseñadas facilitó la usurpación. Termino mi estudio en 1876, cuando la última revuelta exitosa del siglo XIX en México tuvo lugar. El triunfo de Porfirio Díaz marcó el fin de la República restaurada. Treinta años de dictadura siguieron hasta que Díaz fue derrocado en 1910 por la Revolución mexicana.

En este libro le dedico particular atención a los primeros experimentos constitucionales en México. El proceso de ruptura constitucional no ha sido suficientemente explicado. Propongo que los poderes de emergencia desempeñaron un papel significativo en este proceso. La historia temprana decimonónica, desde antes de la Independencia en 1821 hasta 1860, ha sido durante mucho tiempo ‘‘el hoyo negro de la historiografía mexicana’’.[17] Las deficiencias de la literatura son bien conocidas: ‘‘no tenemos ni siquiera una narrativa correcta de los eventos entre 1821 y 1857’’.[18] Nuestro entendimiento de la historia política del siglo XIX en México es defectuosa en varios sentidos. Como afirma Anna, Timothy: ‘‘...el periodo republicano temprano nos presenta una escena, de acuerdo a por lo menos la mayoría de la literatura, de caos sin paralelo en la historia mexicana. Un triste horizonte poblado por dictadores egoístas y lidercillos militares; un remolino de desintegración política, decadencia

17 Anna, Timothy E., ‘‘Demystifying Early Nineteenth-Century Mexico’’, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 9, invierno de 1993, p. 119.

18 *Ibid*., p. 121. Sobre la literatura tradicional del periodo, véase Parcero, María de la Luz, *Introducción a la historiografía política de México, siglos XIX y XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982. Es precisamente la imagen de crisis del periodo 1821-1857; Anna afirma: ‘‘la que ha desalentado a muchos estudiosos de acometer investigaciones sobre esa etapa. Siempre hay un sentimiento de profunda insatisfacción con la mayoría de la historiografía de la primera república. Mucho en ella es impresionista o anecdótico y a veces se caracteriza por la denuncia o la apología partidista. Rara vez provee de un contexto comparativo; así, se estudia a México en un vacío, como si ningún otro país latinoamericano del periodo hubiese experimentado problemas políticos y económicos similares’’.

económica y atraso generalizado''.[19] No existen esquemas explicativos generalizados del periodo. Algunos académicos han recurrido a las explicaciones culturalistas. Las ideas y las costumbres han sido utilizadas para explicar ''el autoritarismo endémico''. Como una respuesta a esta corriente, algunos estudiosos han vuelto la mirada a las variables estructurales para explicar el desorden político en Hispanoamérica y en México durante el siglo XIX.[20] Sin embargo, las interpretaciones estructuralistas no siempre son persuasivas. Por ejemplo, en algunos casos, las economías nacionales no existían. El desarrollo más reciente en la literatura es lo que el historiador Frank Safford llama ''el enfoque del conflicto irresoluble.''[21] Tales conflictos pudieron haber existido entre ideologías contendientes, que en varios análisis tienen sus raíces en la posición de clase o en los intereses económicos regionales.[22] El conflicto ideológico puede ser identificado como un *casus belli* en algunos casos específicos. Aunque es poco probable que una sola explicación del desorden de la república temprana pueda ser útil para todos los países, para el caso de México Donald Stevens ha ofrecido evidencia persuasiva para creer que el conflicto ideológico es un factor explicativo importante.[23] Stevens demuestra que no existe correlación alguna que apoye el argumento de que la inestabilidad fue causada por las crisis económicas. Por el contrario, arguye que la inestabilidad en el periodo temprano republicano fue el resultado de la incompatibilidad de la política liberal con la desigualdad económica y la je-

19 Anna, ''Demystifying'', p. 119.

20 Algunos analistas ven a la inestabilidad mexicana como el resultado de la debilidad fiscal del Estado. Véase Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1968; Tenenbaum, Barbara A., *The Politics of Penury: Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Alburquerque, University of New Mexico Press, 1986. Otro tipo de explicaciones estructuralistas van más allá de los recursos fiscales de los gobiernos y se ocupan de las estructuras sociales coadyuvantes.

21 Safford, Frank, ''The Problem of Political Order in Early Republican Spanish America'', *Journal of Latin American Studies*, núm. 24, quincentenary supplement, 1992, pp. 83-97.

22 Alternativamente, ''el modelo de conflictos irresolubles puede basarse en el conflicto entre los intereses económicos regionales, que bien pudiera no encontrarse articulado en un discurso ideológico claro'', *ibid.*, p. 92.

23 Véase Stevens, Donald F., *Origins of Instability in Early Republican Mexico*, Durham, Duke University Press, 1991. Como Anna afirma: ''los problemas económicos y políticos de largo plazo no lograron ser resueltos en medio de la inestabilidad política y la guerra civil que existirían durante varias décadas por venir. Todos los otros problemas que los nuevos estados heredaron la fuga de capital propiciada por los españoles, la interrupción en la minería, la industria y la agricultura y las deudas masivas tal vez habrían podido ser resueltos si hubiese habido un acuerdo sobre la forma política que tomarían los nuevos estados''. Anna, Timothy E., ''The Independence of Mexico and Central America'', en Leslie Bethell (ed.), *The Independence of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 92.

rarquía social del país. La inestabilidad fue el resultado, no de la ausencia de ideales, sino del *impasse* de ideales contradictorios. Un conflicto irresoluble existió entre las aspiraciones liberales y la carga del legado político de México. Las interpretaciones que hacen énfasis en el conflicto irresoluble, más que en los compromisos ideológico-institucionales, son persuasivas, porque, como Safford propone, por lo menos en algunos países estos conflictos fueron bastante evidentes, y los contemporáneos los consideraban importantes.

La pregunta es, sin embargo, ¿por qué estos conflictos no fueron resueltos en una forma conciliatoria y ordenada? Aquí recurro a las instituciones. Para evaluar el impacto relativo de las instituciones en la estabilidad política debemos examinar las formas particulares en la que éstas ayudaron —u obstruyeron— a los gobiernos cuando enfrentaron: 1) crisis políticas de corto plazo (golpes, rebeliones) y 2) crisis o clivajes políticos y sociales profundos. En el margen, algunos diseños institucionales contribuyeron más que otros al gobierno efectivo. Las provisiones constitucionales de emergencia son un subconjunto particular de tales instituciones. La ''caja de herramientas'' liberal no proveyó a los constituyentes mexicanos con los medios legítimos para lidiar con la desintegración política. En una segunda etapa, los mexicanos finalmente reconocieron la necesidad de las provisiones de emergencia y se pusieron a diseñar arreglos institucionales. Sin embargo, la teoría liberal no ofrecía guía alguna en este tema. El liberalismo había cubierto con un ''manto'' la experiencia de la República romana.[24] Por lo tanto, había un vacío sobre cómo debían ser diseñadas las provisiones constitucionales. En el Congreso Constituyente de 1856-1857 la ausencia de un claro modelo fue profundamente sentida. Los constituyentes no tenían idea alguna de cómo proceder cuando llegó el momento de diseñar estas provisiones. El resultado fue que los poderes de emergencia de la Constitución de 1857 sufrieron de defectos serios. La repetida concesión de facultades extraordinarias a

24 De acuerdo con Pierangelo Catalano, existe una influencia indirecta de Benjamin Constant —mediada por Hegel— sobre el historiador Theodor Mommsen. Catalano sugiere, entre otras cosas, que se debe a Constant el que Mommsen, en su interpretación de las instituciones romanas, menospreciara el papel de las magistraturas no permanentes y extraordinarias (la censura y la dictadura), al asimilar su poder a los poderes de las magistraturas ordinarias y permanentes. Esto es, Constant contribuyó a la subestimación histórica del papel de las magistraturas extraordinarias en la república romana. Pierangelo Catalano, ''Conceptos y principios del derecho público romano de Rousseau a Bolívar'', en *Simposio Italo-Colombiano, Pensamiento Constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983, p. 48.

los presidentes y la suspensión de garantías se convirtieron en rasgos centrales del periodo liberal. Los críticos de la República restaurada aducen que el uso de poderes de emergencia canceló en la práctica el estado de derecho.[25] Por el contrario, otros académicos niegan que los poderes de emergencia fueran abusados.[26] Así, los poderes de emergencia se han convertido en un punto muy controversial para los historiadores. Lo que está en juego es el carácter liberal del periodo.[27] En este libro propongo que el argumento de los críticos de la República restaurada sobre el abuso de los poderes de emergencia en ese periodo debe ser atendido. Muchos de los abusos cometidos durante la era de la República restaurada se explican por la forma en la cual fueron diseñadas las provisiones de emergencia.

II. ARGUMENTOS ENCONTRADOS

En un estudio reciente, el politólogo norteamericano Brian Loveman afirma que las Constituciones latinoamericanas en el siglo XIX casi siempre incluyeron provisiones de emergencia.[28] Propone que estas provisiones permitieron que el liberalismo y el autoritarismo se mezclaran: ‘‘los dictadores y los presidentes constitucionales ejecutaron oponentes, los mandaron al exilio, censuraron a la prensa, encarcelaron a autores y a editores y confiscaron propiedades’’. Según su interpretación, los gobiernos hicieron esto de acuerdo con las Constituciones que ‘‘supuestamente garantizaban las libertades civiles, los derechos civiles y la soberanía popular’’. Para Loveman, las soluciones de Hispanoamérica en el siglo XIX al problema de la inestabilidad política y social ‘‘moldearon los patrones de las relaciones entre civiles y militares en el siglo XX y establecieron la tiranía política desde México hasta el estrecho de Magallanes’’. Según el autor, el incorporar provisiones para regímenes de excepción en la cultura

25 Perry, Laurens Ballard, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1978; Guerra, *Antiguo Régimen*; Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México, Porrúa, 1990; y Sinkin, Richard, *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.

26 Véase Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957, e *Historia moderna de México. La República restaurada, vida política*, México, Hermes, 1955.

27 Otros académicos han contribuido a este debate, por ejemplo, Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

28 Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

legal y política de Hispanoamérica hizo que estos mecanismos se volvieran premisas invisibles, pero hegemónicas de la vida política. Loveman concluye con la afirmación de que la aceptación de regímenes de excepción como un principio básico ‘‘fue un umbral político, que una vez cruzado, hizo que la subsecuente protección de libertades civiles y derechos fuera extraordinariamente difícil’’.[29] El consejo de Loveman es claro: ‘‘ninguna elección, ningún juego de sillas musicales presidenciales cuidadosamente orquestadas, y ninguna transición de gobiernos autoritarios a otros elegidos tendrá éxito en consolidar a la democracia constitucional sin una reforma drástica de estos cimientos constitucionales de la tiranía...’’. Las restricciones procedimentales no funcionarán, ‘‘ya que los puestos dependen del Ejecutivo para su nombramiento y enfrentan la intimidación, si es que no son criaturas, del presidente’’. En la misma vena, ‘‘el control del Legislativo sobre el Ejecutivo es generalmente ilusorio’’. De acuerdo con Loveman, América Latina no proporciona evidencia para apoyar la idea de que el diseño institucional pueda impedir efectivamente un abuso mayúsculo, cuando se ha aceptado a los regímenes de excepción como parte del entramado constitucional.[30]

La interpretación de Loveman es deficiente en varios sentidos. Primero, no existe en su argumento un hilo teórico que nos permita formular una interpretación general. Loveman es capaz de mostrar que, en el siglo XIX, los poderes de emergencia fueron abusados en América Latina, pero no nos ofrece una buena explicación del porqué. Contrafactualmente podríamos preguntar: ¿habrían sido menores la represión y el abuso si los poderes de emergencia no hubiesen sido incluidos en las Constituciones? Sabemos que las provisiones de emergencia fallaron, pero no sabemos exactamente por qué, y si este fracaso se debió a las mismas causas. De la misma manera, aunque la variable dependiente del autor es clara —es decir, el abuso de las provisiones de emergencia— no sabemos exactamente cuál es su variable explicativa, ¿la cultura?, ¿la debilidad estructural de los poderes Legislativos y Judiciales? ¿Pueden ser falsificados sus hallazgos? ¿Cómo sabemos que tiene razón?

29 *Ibid*., p. 392. En la práctica, Loveman aduce: ‘‘durante los regímenes de excepción, sin importar las limitaciones constitucionales que se pusieran a la autoridad gubernamental, para las legislaturas y los tribunales fue extremadamente difícil el revocar las decisiones tomadas por razones de estado y aún más difícil el restringir a las acciones ejecutivas y militares mientras durara la ‘emergencia’’’.

30 *Ibid*., pp. 395-396.

Esto me lleva a la segunda crítica del estudio. A pesar de que Loveman discute varios países en su trabajo, en realidad no nos presenta estudios de caso. En *La constitución de la tiranía,* el autor revisó rápidamente muchas provisiones constitucionales haciendo breves apostillas históricas, pero no desarrolló un análisis serio, a profundidad, de un solo ‘‘caso’’. En su explicación parecería que no existe variación alguna en la variable dependiente. Loveman también propone un continuo no justificado y no reconoce la existencia de una coyuntura crítica en la historia de los poderes de emergencia. Para él, éstos existieron de una forma u otra *en todas las tradiciones políticas.* El autor agrega, bajo el régimen de ‘‘regímenes de excepción’’, todas las medidas: provisiones constitucionales, leyes marciales, leyes de sedición, etcétera. Por ello, las semillas de la ‘‘tiranía’’ existieron tanto en la Inglaterra parlamentaria (y los Estados Unidos), como en la España autoritaria y la Francia revolucionaria: sólo se trataba de una cuestión de grado. De Europa, dice Loveman, esta vena autoritaria de pensamiento político pasó a Hispanoamérica, donde encontró una tierra particularmente fértil debido al predominio de los militares en la vida social.

La interpretación que propongo aquí difiere de la de Loveman en varios respectos. Como ya se ha hecho notar, mi supuesto es que existe una clara discontinuidad entre la tradición republicana y el pensamiento liberal constitucional en relación con los poderes de emergencia. Montesquieu rechazó la dictadura romana y, con ella, la posibilidad de amplios y legítimos poderes constitucionales de emergencia. La alternativa liberal fue la suspensión temporal del *habeas corpus.* Más aún, los teóricos liberales del siglo XIX, como Constant, explícitamente rechazaron los poderes de emergencia. Las ideas liberales tuvieron un impacto significativo sobre los constitucionalistas hispanoamericanos. El estigma de la dictadura fue importado a las nuevas naciones, y por ello las primeras Constituciones no incluyeron provisiones de este tipo. El marco institucional liberal difícilmente era adecuado para los nuevos Estados. Las nuevas naciones no sólo sufrían de disolución política, atraso económico y muchas otras dificultades que hacían el estado de derecho problemático, sino que el pensamiento liberal no las proveyó con respuestas sobre cómo lidiar con las emergencias. En aquellos países donde las condiciones sociales y políticas eran estables (donde las Constituciones no eran objeto de pruebas extremas), esta omisión pasó desapercibida. Ése fue el caso de los Estados Unidos, donde la única provisión para emergencias era la suspen-

sión del *habeas corpus.* Sin embargo, la prueba de fuego para el constitucionalismo liberal fue Hispanoamérica. El hecho de que esa parte del mundo no estuviera a la altura de las expectativas liberales no sólo da cuenta de la presencia de poderosas fuerzas centrífugas en Hispanoamérica, sino también evidencia la existencia de una falla en la teoría liberal.

III. EMERGENCIAS SIN PROVISIONES DE EMERGENCIA

Las provisiones de emergencia —o las Constituciones en general— *no* fueron el único factor, ni el más importante, para explicar el desorden político en México durante el siglo XIX. La interpretación formalista de que el desorden político entre 1824 y 1876 puede adscribirse a Constituciones defectuosas estuvo muy en boga durante el siglo XIX. De ahí la repetida redacción de Constituciones. Como algunos historiadores han hecho notar, la idea era un error en ese momento y probablemente siga siéndolo hoy. Mi argumento, sin embargo, es que las provisiones constitucionales *sí* desempeñaron un papel significativo. La ausencia de mecanismos de emergencia desencadenó un conjunto de consecuencias institucionales. Para que los ciudadanos puedan vigilar al Estado es necesario que coordinen sus acciones. Una Constitución puede servir como un mecanismo de coordinación. De acuerdo con Barry Weingast, en situaciones donde existen muchos equilibrios, ‘‘una Constitución puede servir para coordinar las estrategias de los ciudadanos, de tal forma que puedan lograr un equilibrio específico’’. [31] El gobierno limitado, según Weingast, no constituye un equilibrio natural, y es poco probable que emerja por sí solo, a través de la acción descentralizada de los individuos. Sin un grado de consenso los ciudadanos no pueden hacer efectivos los límites del Estado. En la práctica, los ciudadanos requieren de un mecanismo de coordinación, como una Constitución. Sólo los límites constitucionales que son autosustentables son efectivos en la práctica. Los límites son autosustentables cuando está en el interés del Estado el respetarlos. Esto ocurre ‘‘cuando las provisiones constitucionales son tenidas en suficiente estima de tal forma que los ciudadanos están dispuestos a defenderlas, retirándole el apoyo al Estado cuando éste intenta violarlas. Por tanto, una consti-

31 Weingast, Barry, ‘‘The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law’’, *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, junio de 1997, pp. 245-263.

tución debe de tener más que un atractivo filosófico o lógico. Debe ser vista por los ciudadanos como algo que vale la pena defender''.[32]

La euforia constitucional que dominó a México a principios de la década de 1820 pronto fue sustituida por un escepticismo generalizado. Dado el desorden político, la ausencia de provisiones de emergencia dañó el prestigio de la Constitución, puesto que ésta no proveía medios ordinarios para hacer frente a situaciones extraordinarias. Desde el principio, los gobiernos recurrieron a medidas fuera de la Constitución. La consecuencia fue que, a los ojos de los principales actores políticos, la Constitución perdió su reputación como un mecanismo efectivo de gobierno. Las relaciones políticas *reales* tenían que ser conducidas *fuera* de la Constitución. La falta de provisiones de emergencia, entre otras cosas, significó, para los actores clave, que la Constitución —*como un todo*— era inviable.[33] ''Una Constitución sin prestigio era inútil'', afirmaba Emilio Rabasa.[34] El constitucionalista afirmaba: ''para prestigiarla habría sido necesario envejecerla en la observancia estricta, basando en ella la pacificación del país y el establecimiento del orden''.[35] Como propongo en este libro, la Constitución de 1824 tuvo un ''periodo de gracia'' que pronto terminó. Uno de los factores que dan cuenta de porqué la Constitución perdió su reputación muy rápidamente y por lo tanto dejó de ser tenida en alta estima, fue que, desde su promulgación, los Congresos concedieron facultades extraordinarias al Ejecutivo.[36] Esto hizo evidente la incapacidad de la Constitución para proveer orden. La carta magna no pudo servir como un mecanismo de coordinación efectivo para los ciudadanos y los grupos.

La falta de poderes de emergencia *legales* no impidió que los gobiernos actuaran de la manera que consideraran necesaria, aun si esto significaba violar la Constitución. Así, la ausencia de tales provisiones no constituyó una barrera efectiva contra el comportamiento arbitrario. Sin embargo, la ausencia de poderes constitucionales de emergencia, *en sí misma*, creó problemas. Abrió una ventana de oportunidad para el gobier-

32 *Idem*.

33 De ahí la amarga frase de Simón Bolívar: ''No hay fe en América, ni entre los hombres ni entre naciones. Los tratados son papeles; las Constituciones libros; las elecciones combates; la libertad anarquía; y la vida un tormento''.

34 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, p. 27.

35 *Idem*.

36 Costeloe, Michael P., *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 35-47, 87-91.

no arbitrario. En México, los gobiernos recurrieron a medidas extraconstitucionales. Éstas han sido ampliamente documentadas.[37] El vacío dejado en la Constitución fue una señal de la incapacidad de los gobiernos para actuar *legítimamente,* y con la eficacia necesaria, en el momento adecuado para reprimir revueltas incipientes. Así se creó un incentivo para que los líderes potenciales se rebelaran. Por otro lado, la concesión por parte de los congresos de facultades extraordinarias *ilegales* al Ejecutivo introdujo en el sistema político más incertidumbre. Puesto que no existían reglas claramente establecidas, los actores políticos no eran capaces de anticipar costos. Esto, a su vez, complicó la tarea de prevenir los pronunciamientos. Más aún, puesto que los límites de los poderes extraordinarios y legales no estaban definidos en ningún lugar, los gobiernos podían actuar como desearan. Puesto que los cabecillas podían ser golpeados en cualquier momento, tenían un incentivo para golpear primero. Las facultades extraordinarias inconstitucionales también crearon problemas de legitimidad para los gobiernos. Se convirtieron en excusas convenientes para que los líderes revolucionarios se pronunciaran. A menudo los generales argumentaban que los gobiernos habían roto la Constitución al recurrir a tales facultades. En México —como en España— el vacío dejado por los poderes constitucionales de emergencia fue llenado por medidas extraconstitucionales. Éstas, frecuentemente, implicaban la utilización de leyes secundarias —que habían sido originalmente pensadas para lidiar con criminales ordinarios— para enfrentar a los enemigos políticos. Usualmente se puso a los civiles bajo la jurisdicción militar. Así, desde el principio de la era republicana se estableció un patrón de degeneración legal.

IV. EMERGENCIAS CON PROVISIONES DE EMERGENCIA

Una vez que se introducen en la Constitución amplias provisiones de emergencia, el diseño institucional se convierte en un asunto clave. Algunos arreglos son más vulnerables que otros a la usurpación. La dictadura

37 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1987, pp. 226-228: ‘‘La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano’’, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Curso Colectivo sobre Suspensión de Garantías y Legislación de Emergencia*, núm. 7, de enero-diciembre de 1945, pp. 117-123; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales,* México, Porrúa, 1988, pp. 209-211; Loveman, *Constitution of Tyranny,* pp. 75-82.

romana dependía de una estructura de incentivos que desalentaba la usurpación. El cuerpo encargado de determinar que existía una emergencia era el Senado. Una vez que se hacía la declaración, el Senado se eclipsaba. Los senadores no tenían ningún incentivo para inflar las amenazas, porque no eran ellos los que ejercían la autoridad extraordinaria durante situaciones críticas. Una vez declarada la emergencia, los cónsules eran los encargados de nombrar a un dictador; usualmente se trataba de un ciudadano prominente de Roma. El punto clave aquí es que los cónsules en funciones no podían convertirse en dictadores. Cuando un dictador era nombrado, los cónsules también se eclipsaban de la escena. Un incentivo de selección operaba aquí. Puesto que los cónsules deseaban reanudar lo más rápido posible su función normal, buscaban nombrar a personas que, *ex ante*, no parecieran capaces de usurpar su autoridad extraordinaria. Los dictadores tenían límites muy importantes. Este magistrado extraordinario no podía cambiar la Constitución. Era nombrado para lograr una tarea específica, y tan pronto como la emergencia terminaba, cesaba también la autoridad dictatorial. En cualquier caso, la dictadura no podía exceder el término de seis meses. De la misma forma, los magistrados ordinarios, aunque estuviesen privados de su poder durante la emergencia, estaban protegidos de actos dictatoriales.[38]

Un rasgo clave de la dictadura romana era que el cuerpo que declaraba la emergencia no era el mismo que ejercía la autoridad extraordinaria. De esta forma se evitaba la magnificación de las amenazas. Además, puesto que era una tercera persona la que se convertía en el dictador, los cónsules no tenían ningún incentivo para ejercer presión en el Senado para que éste declarara una emergencia. Los constituyentes decimonónicos desconocían este complejo mecanismo institucional. La ignorancia se debió, en parte, a la ausencia de suficiente conocimiento histórico sobre la forma en que operaba la dictadura romana. Sin embargo, los constituyentes también fueron influenciados, de manera muy importante, por el estigma liberal de la dictadura. Por años rehusaron incluir amplios poderes de emergencia en sus Constituciones. Pero cuando su necesidad fue finalmente aceptada, carecían de un modelo institucional al cual recurrir. Existía un vacío en la teoría constitucional liberal. No había ninguna respuesta evidente a la pregunta de cómo diseñar mecanismos seguros. Lo que parecía una respuesta obvia, el aumentar el poder de los magistrados

38 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, pp. 15-28.

ordinarios durante situaciones críticas era un remedio peligroso. La experiencia institucional de Roma había sido ocultada por el rechazo liberal de la dictadura. A resultas de la ausencia de un modelo claro se instauraron en la Constitución de 1857 poderes de emergencia críticamente defectuosos. El artículo 29 de la carta magna permitía que el Congreso concediera poderes extraordinarios al Ejecutivo. De la misma forma, el presidente estaba autorizado para declarar la suspensión de garantías constitucionales. Este arreglo era vulnerable a la usurpación. Los poderes del Congreso para supervisar las acciones del presidente fueron seriamente mermados. Puesto que el Ejecutivo tenía la autoridad de declarar la suspensión de garantías y tomar acciones después de la suspensión, se creó un incentivo para exagerar las amenazas. De la misma forma, los congresistas podían ser coaccionados por el presidente para que le concedieran facultades extraordinarias. La historia confirma que los fallos teóricos de la Constitución de 1857 produjeron un conjunto de consecuencias negativas. Durante los años de la República restaurada, los poderes de emergencia fueron empleados de manera frecuente, y los gobiernos a menudo se extralimitaron de su esfera legítima de autoridad.

A pesar de los abusos cometidos, la inclusión de los poderes de emergencia contribuyó a la consolidación de la Constitución. Los gobiernos ahora podían pretender que, al lidiar con las emergencias, estaban actuando dentro de los límites constitucionales. Así, la Constitución de 1857 no fue vista —como la de 1824— como un medio inviable de gobierno. Esta vez la Constitución tenía ‘‘dientes’’. Más aún, los poderes de emergencia permitieron que los gobiernos compensaran el desequilibrio de poderes que estaba inscrito en la Constitución. Estas provisiones fueron utilizadas por los presidentes para cancelar en la práctica el principio de dominio legislativo contenido en la Constitución. A menudo, la autoridad extraordinaria fue utilizada no para lidiar con emergencias, sino para conducir los asuntos ordinarios de gobierno sin el consentimiento del Congreso. Los críticos de la Constitución, como Rabasa, van tan lejos hasta afirmar que los poderes de emergencia le dieron una vida artificial a la Constitución de 1857. El abuso de tales poderes enmascaró el hecho de que la operación normal de la carta magna hacía imposible el gobierno efectivo. Puesto que las provisiones de emergencia permitían gobernar, la Constitución recibió un reconocimiento indebido como un arreglo sabio, y su revisión crítica se retrasó por décadas. Así, la Constitución recibió un prestigio inmerecido. El punto aquí es que la forma en que las provisiones

de emergencia fueron diseñadas facilitó tanto su abuso como su utilización para fines distintos al de hacer frente a las emergencias.

Cuando las provisiones de emergencia se incluyen en la Constitución, su abuso se vuelve más costoso. Si las provisiones de 1857 hubiesen sido más claras y estado mejor diseñadas, habría sido más difícil para los gobiernos atropellarlas y expandir su esfera para cancelar la operación normal de la Constitución. Una vez que la carta magna se convirtió en un símbolo nacional, se hizo muy difícil para los gobiernos violarla abiertamente. Juárez enfrentó una oposición generalizada entre sus aliados políticos cuando, inconstitucionalmente, utilizó sus poderes extraordinarios, en el contexto de la intervención francesa, para extender su periodo presidencial. Cuando la guerra terminó, una oposición coordinada disuadió a Juárez de realizar una reforma constitucional a través de medios distintos a los previstos por la Constitución misma. Los poderes constitucionales de emergencia también le dieron al sistema político más predictibilidad que las facultades extraordinarias ilegales.

V. La estructura del libro

En el capítulo segundo ofrezco un marco general para entender la influencia del liberalismo en el México republicano temprano. Hago una revisión crítica de la literatura sobre este tema. Establezco que las ideas constitucionales liberales fueron dominantes en ese momento entre las elites. Demuestro que, en España y en México, la influencia de Constant y otros pensadores liberales franceses fue enorme. Un rasgo central en el pensamiento de Constant fue el rechazo sin ambages a la inclusión de amplios poderes de emergencia en la Constitución. Analizo su teoría de las dictaduras que se derrotan a sí mismas. Después establezco que este rechazo fue incorporado formalmente por los constitucionalistas mexicanos. Finalmente, exploro las consecuencias de la ausencia de poderes de emergencia en la Constitución liberal de Cádiz de 1812. Propongo que en España emergió un patrón dual en el cual no existían poderes constitucionales de emergencia, pero se tomaban varias medidas extraconstitucionales para suplirlos.

El capítulo tercero explora el desempeño de la Constitución de 1812 en el México independiente. A diferencia de otros países hispanoamericanos, la carta española permaneció en vigor en México durante dos años después de lograda la independencia. El uso incipiente de los poderes de

emergencia en México tuvo lugar durante el breve imperio de Agustín de Iturbide. Un conflicto entre el emperador y el primer Congreso hizo evidente la problemática operación de suspender el *habeas corpus*, prevista en la Constitución de 1812. Los debates en el Congreso, relativos a la crisis de agosto de 1822, proveen de evidencia sobre las visiones que se tenían en ese momento sobre los poderes de emergencia. Establezco que las ideas liberales fueron dominantes entre los congresistas.

En el capítulo cuarto demuestro que la exclusión de amplios poderes de emergencia del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824 se debió a preocupaciones liberales. Demuestro que la ideología liberal era muy poderosa entre los congresistas mexicanos. La inclusión de los poderes de emergencia fue propuesta y rechazada en dos ocasiones en menos de un año. Después del primer rechazo, durante los debates del Acta Constitutiva, una revuelta amenazó seriamente al régimen. El Congreso Constituyente le concedió facultades extraordinarias al gobierno, pero pocas semanas después, cuando el proyecto de la Constitución federal se debatió, los congresistas, incongruentemente, se negaron a incluir dichos poderes en la Constitución de 1824. Esto ocurrió mientras que el gobierno estaba investido con facultades extraordinarias. En el capítulo establezco que, aunque las provisiones constitucionales de emergencia fueron rechazadas, los mexicanos recurrieron, siguiendo el patrón español, a la perversión de leyes secundarias para enfrentarse a sus enemigos políticos.

El capítulo quinto explora el desempeño de la Constitución de 1824 durante la Primera República Federal. Establezco que la ausencia en la Constitución de los poderes de emergencia no impidió que los gobiernos tomaran las acciones que consideraron necesarias. Desde la promulgación de la Constitución, el Congreso Constituyente concedió, fuera del marco que el mismo documento establecía, facultades extraordinarias al presidente. Demuestro que la ausencia de poderes de emergencia dañó seriamente el prestigio de la Constitución. Junto con las facultades extraordinarias ilegales, propongo que los gobiernos recurrieron a leyes secundarias para reprimir a sus opositores. Finalmente, analizo las consecuencias generales del gobierno extraconstitucional. La ausencia de provisiones de emergencia abrió una ventana de oportunidad para que líderes revolucionarios intentaran pronunciarse, e introdujo un alto grado de incertidumbre en el sistema político. En última instancia, contribuyó a la incapacidad de los gobiernos para disuadir revueltas.

En el capítulo sexto analizo el impacto de la ausencia de amplios poderes de emergencia en tres diferentes Constituciones, en una década de quiebre constitucional. Propongo que la omisión de los poderes de emergencia de las Constituciones de 1824, 1836 y 1843, impidió, de manera significativa, que el gobierno pudiera actuar durante situaciones críticas. El país enfrentó dos serias amenazas en ese periodo: un bloqueo francés y una invasión norteamericana. Las Constituciones no proveyeron a los gobiernos con medios legítimos para enfrentar estas emergencias. Demuestro que la condena liberal de los poderes de emergencia persistió, a pesar de existir evidencia en su contra. Una y otra vez, tales provisiones fueron propuestas y rechazadas durante las asambleas constituyentes.

El capítulo séptimo explora la forma en que amplios poderes de emergencia fueron finalmente incluidos en la Constitución de 1857. Analizo los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 y demuestro que los constituyentes, al diseñar los poderes de emergencia, no tenían un modelo institucional claro al cual recurrir. Los mexicanos tuvieron que lidiar con este vacío en la teoría constitucional. Las provisiones de emergencia de la Constitución de 1857 no fueron resultado de una ingeniería constitucional cuidadosa, sino de circunstancias políticas contingentes y de simple ignorancia. Las provisiones de la Constitución, diseñadas para lidiar con emergencias, crearon una estructura de incentivos que alentaba el abuso.

Finalmente, el capítulo octavo explora el desempeño de la Constitución de 1857. Propongo que los poderes de emergencia a menudo fueron mal utilizados. La forma en que éstos fueron diseñados facilitó el abuso. Argumento que los poderes de emergencia se convirtieron en la puerta de escape a los procedimientos constitucionales ordinarios. El uso de poderes de emergencia fue una de las marcas de la era liberal. Sin embargo, los defectuosos mecanismos de emergencia contribuyeron a que la Constitución en su conjunto se consolidara como un símbolo nacional.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL LIBERALISMO EN MÉXICO

A principios del siglo XIX todas las naciones de Hispanoamérica (exceptuando al breve e infortunado Imperio mexicano) adoptaron el mismo modelo de organización política: la república representativa.[39] A principios del nuevo milenio, todos esos países siguen siendo repúblicas. Al mismo tiempo, el dictador latinoamericano se convirtió, durante una buena parte del siglo XX, en un icono de despotismo y brutalidad. Esta contradicción entre el ideal y la realidad ha producido un amplio cuerpo de literatura. Historiadores, politólogos y sociólogos han tratado de dar cuenta del autoritarismo prevaleciente en Hispanoamérica. Una peculiaridad clave de esta región entre las naciones en desarrollo y descolonizadas es su experiencia liberal. ''Las ideas e instituciones que se establecieron en este puesto de avanzada de la civilización atlántica''.[40] Sin embargo, el fracaso de las Constituciones para establecer el estado de derecho en esa parte del mundo está bien documentado. Como afirma Charles Hale:

> Mucho del escepticismo sobre la experiencia liberal se ha centrado en el constitucionalismo —el esfuerzo para garantizar la libertad individual y limitar la autoridad central a través de los preceptos legales de un código escrito—. Los esfuerzos de los legisladores liberales para establecer la separación de poderes, el federalismo, la autonomía municipal e incluso, en algunos momentos, la supremacía parlamentaria o un Ejecutivo plural, tipifica la divergencia entre los ideales y la realidad y entre las formas liberales institucionales y la práctica política, que es el sello distintivo de la política latinoamericana.[41]

39 He desarrollado el tema en otro lugar. Véase, Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE-CIDE, 2000.

40 Hale, Charles A., ''The Reconstruction of Nineteenth-Century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas'', *Latin American Research Review,* núm. 8, verano de 1973, pp. 53-73.

41 *Idem*.

Mientras que la literatura en general se ha centrado en el impacto del liberalismo en las nuevas naciones, aquí formulo la pregunta inversa: ¿cuál es la relevancia de Hispanoamérica para la teoría liberal? Después revisaré los debates sobre el liberalismo y la historia mexicana. Me centraré en el impacto de las ideas liberales en el constitucionalismo en España y México. Finalmente, exploraré el papel desempeñado por los poderes de emergencia en la Constitución española de 1812.

I. EL MOMENTO CONSTITUCIONAL LIBERAL

Muchos académicos han excluido a América Latina de la experiencia liberal. El liberalismo, piensan, fue sólo un disfraz para prácticas tradicionales. Como uno de los partidarios de esta visión arguye: ''El liberalismo político del siglo XVIII fue casi uniforme y mayoritariamente rechazado por los primeros estadistas hispanoamericanos''.[42] Sin embargo, esta interpretación es defectuosa en varios sentidos. Nunca antes los procedimientos liberales constitucionales fueron aplicados en tantos lugares al mismo tiempo. El asumir que este hecho no dice nada acerca de la viabilidad del modelo mismo es, en el mejor de los casos, miope. Los teóricos liberales han rehusado sacar alguna lección del experimento liberal latinoamericano. Aunque es cierto que muchos de los principios constitucionales liberales eran cancelados por la ''tradición política española y las realidades de Hispanoamérica en el periodo'', los estudiosos no han aprovechado la oportunidad para ver a la región como el laboratorio donde las teorías liberales fueron puestas en práctica. Hasta ese momento los liberales tenían poca evidencia empírica para apoyar sus pretensiones de aplicabilidad universal: la historia era, en el mejor de los casos, poco concluyente.[43] ¿Por qué descartaron los estudiosos del liberalismo la evidencia? Según Joyce Appleby, en el corazón del liberalismo estaba la historia de su propio triunfo, pero este era un triunfo peculiarmente ahistórico.[44] La idea del progreso ayuda a explicar por qué, a los ojos de liberales pasados y presentes, el fracaso del liberalismo en Hispanoamérica fue descartado

42 Dealy, Glen, ''Prolegomena on the Spanish American Political Tradition'', *Hispanic American Review*, núm. 48, febrero de 1968, p. 43.

43 Aun en la teoría, la aplicación del modelo constitucional liberal era problemática, como lo evidencia la teoría de la pequeña república de Montesquieu.

44 Appleby, Joyce, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 8.

tan fácilmente y por lo tanto se evitó evaluar la validez general de las instituciones liberales. ‘‘Brillando a través de la oscuridad que era el pasado’’, afirma Appleby , ‘‘se encontraban los triunfos liberales para ser recordados, examinados y celebrados. El resto de la historia conocida era inútil para un presente ilustrado; su existencia era un reproche al espíritu humano que había estado tanto tiempo amortajado por la ignorancia’’.[45] Puesto que América Latina no podía ser celebrada como un triunfo liberal, fue repudiada del panteón. Sin embargo, Hispanoamérica constituye el gran experimento constitucional posrevolucionario. Todos los líderes revolucionarios rápidamente promulgaron Constituciones después de la independencia. Y casi todas ellas

> proclamaron la existencia de derechos naturales inalienables (libertad, igualdad jurídica, seguridad, propiedad): muchas establecieron la libertad de prensa y algunas intentaron establecer juicios por jurados. Casi todas buscaron proteger estos derechos a través de la separación de poderes y haciendo a la rama Ejecutiva relativamente más débil que el Legislativo.[46]

Solamente en los primeros cinco años del movimiento independentista en el norte de América se escribieron aproximadamente veinte Constituciones en las provincias y capitales del viejo virreinato de Nueva Granada (Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá).[47] A primera vista, Hispanoamérica provee más ‘‘casos’’ para evaluar la efectividad de las instituciones liberales que los casos americano y francés juntos. La violación de las Constituciones en las nuevas naciones puede ser atribuida a muchas razones. Algunos arguyen que el constitucionalismo era necesariamente letra muerta porque estaba completamente fuera de contacto con las tradiciones políticas hispánicas. Sin embargo, también es posible que esto se debiera a fallas clave en el diseño del liberalismo constitucional.

II. LA EXPERIENCIA LIBERAL REVISADA

El ‘‘momento liberal constitucional’’ denota el momento y la forma en los cuales hizo su aparición el liberalismo constitucional en el mundo

45 *Ibid*.

46 Safford, Frank, ‘‘Politics, Ideology and Society in Post-Independence Spanish America’’, en Bethell, Leslie (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 3:359-360.

47 *Idem*.

hispánico a comienzos del siglo XIX. En España puede ser rastreado a 1808. En el Río de la Plata, Nueva Granada y Venezuela, el momento ocurre entre 1810 y 1827; en Bolivia se concentró en la década de 1820, y en México y Guatemala su cenit ocurrió entre 1820 y 1830.[48] Como afirma Safford, ‘‘este destello reformista fue seguido casi en todos lados por un periodo de pesimismo y conservadurismo’’.

Una de las mayores debilidades de la historia intelectual del mundo ibérico ha sido su aislamiento. Los historiadores de Hispanoamérica, afirma Anthony Pagden, ‘‘generalmente estudian a Hispanoamérica como si las trece colonias ni Nueva Francia hubieran jamás existido’’. Después de todo, América empezó como un trasplante de Europa: ‘‘la historia intelectual de sus primeros desarrollos es una historia de transmisión y de reinterpretación; una historia sobre la forma en que argumentos tradicionales europeos de los textos clásicos fueron adaptados para hacer frente a circunstancias nuevas e imprevisibles’’.[49] Una de las peculiaridades del momento liberal constitucional en el mundo hispánico es que el influjo de las ideas liberales fue mayormente indisputado.[50] El absolutismo era más una práctica que una ideología. Más aún, el absolutismo borbónico que precedió a las revoluciones liberales en España y sus colonias fue un despotismo ilustrado. Existía una continuidad entre el reformismo absolutista y la revolución liberal: una confianza en el poder de la razón para ordenar a la sociedad. Más aún, el liberalismo encontró en la nativa España apoyo en los escritos de Gaspar Melchor de Jovellanos y de Francisco Suárez.[51]

48 Esta periodización corresponde a la fase de reforma inicial de Safford en Hispanoamérica. Safford, ‘‘Politics, Ideology and Society’’, p. 353.

49 Pagden, Anthony, *The Uncertainties of Empire. Essays in Iberian and Ibero-American Intellectual History*, Great Yarmouth, Variorum, 1994, p. x.

50 De acuerdo con Guerra, en México, la victoria liberal fue total. Guerra, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 1-184.

51 Jovellanos fue la ‘‘gran figura intelectual’’ en España, de 1780 a 1810. Véase Jovellanos, Gaspar Melchor de, *Obras*, 2 vols., Madrid, Atlas, 1951-1952. Sobre los argumentos de Jovellanos acerca de la antigua Constitución en España, los derechos de propiedad y la educación, véase Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 66-73. Véase también, Polt, John R., *Jovellanos and his English Sources*, Philadelphia, American Philosophical Society, 1964. En el siglo XVII, el jesuita Francisco Suárez pensaba que la monarquía —o el gobierno de una cabeza— constituía la mejor forma de gobierno político. Sin embargo, la fuente del poder del rey estaba en una transferencia por parte de la comunidad como un todo, que expresaba su consentimiento. Al transferirle su poder a un monarca la comunidad no se abandonaba a una ‘‘servidumbre despótica’’. La transferencia era realizada bajo obligación. El monarca debía gobernar ‘‘políticamente’’. Quien gobernara de otra forma lo hacía tiránicamente. En circunstancias extremas un tirano podía ser depuesto. Véase Súarez, Francisco, *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1971-1981. Además del *Tractatus de Legibus* (1610),

Para los españoles liberales, sin embargo, el carácter ''ilustrado'' de la monarquía desapareció cuando Carlos IV y su ministro favorito, Godoy, mostraron claras señas de incompetencia política.[52]

La originalidad de la experiencia Hispanoamericana sólo puede ser vista y comprendida adecuadamente desde una perspectiva comparada. Una nueva interpretación de las revoluciones hispánicas es un subproducto de la revisión que ha sufrido la fundación de los Estados Unidos durante los últimos veinte años. Una breve discusión de esa revisión bastará aquí. Por años los Estados Unidos fueron considerados como el paradigma liberal. Históricamente, los hispanoamericanos habían luchado para acercarse a ese modelo de organización política. Sin embargo, desde los 1960 la interpretación ''lockeana'' de la revolución norteamericana, popularizada por Louis Hartz, ha sido desacreditada y cuestionada sin cesar por historiadores revisionistas.[53] Bernard Baylin y Gordon Wood acometieron la tarea de realizar una magna reinterpretación del proceso de construcción nacional y del constitucionalismo en los Estados Unidos. Encontraron que los norteamericanos en el siglo XVIII estructuraban su discurso político alrededor de los modelos del mundo antiguo. En un esfuerzo para reconectar la experiencia norteamericana con la historia mundial, J. G. A. Pocock ofreció una explicación en la que el republicanismo clásico hacía de la virtud cívica —la capacidad para poner el bien de la comunidad sobre el interés personal— ''la piedra de toque de la estabilidad constitucional y del orden que preservaba las libertades''.[54] Después de la Revolución gloriosa, afirma Pocock, los ingleses volvieron la vista a los intérpretes de la política clásica. Durante el siglo XVIII el Partido del Campo en Inglaterra, guiado por la ideología del Renacimiento que le era

Súarez escribió otros trabajos importantes: *Defensio Fidei Catholicae et Apostolicae Adversus Anglicanae Sectae Errores* (1613), y *Opus de Triplici Virtute Theologico: Fide, Spe, et Charitate* (1621). Burns, J. H. (ed.), *The Cambridge History of Political Thought, 1450-1700*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 292-298.

52 Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica-Mapfre, 1992, pp. 26-27.

53 Hartz, Louis, *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1955.

54 Bailyn, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Belknap Press, 1967; Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969; Pocock, J. G. A., *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975. Sigo aquí la revisión crítica de Joyce Appleby. Véase Appleby, ''Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination'', *Liberalism and Republicanism*, pp. 1-33.

hostil al cambio, experimentó las innovaciones económicas y sociales como intrusiones perniciosas. El miedo a que los estándares prevalecientes cayeran, a la corrupción y a la pérdida de la virtud, puede ser entendido como parte de este discurso clásico. Una veta colonial de republicanismo proveyó en los Estados Unidos el lenguaje para discutir todas las acciones en la esfera pública. En los supuestos del republicanismo clásico, afirma Appleby, ‘‘los historiadores sociales han encontrado el antídoto a la lógica instrumental, que sirve para desmitificar la racionalidad del liberalismo lockeano, que por tanto tiempo había dominado la historia’’.[55] Como afirma Pocock: ‘‘una consecuencia de la investigación ha sido el presentar a la independencia de los Estados Unidos menos como el primer acto político de la ilustración revolucionaria y más como el último gran acto del Renacimiento’’.[56]

Si Pocock y los revisionistas republicanos tienen razón, entonces tal vez el lugar donde el liberalismo *sí* desempeñó un papel ideológico clave no fue los Estados Unidos sino el mundo hispánico. Los revolucionarios hispanoamericanos, sin llevar a cuestas el republicanismo y temerosos de los efectos de la soberanía popular ilimitada, tal vez fueron los que pusieron en escena el primer acto político del liberalismo moderno. Como afirma Guerra, cuando toda Europa había vuelto a regímenes monárquicos y hasta absolutistas, sólo los países hispanoamericanos permanecieron como repúblicas con Constituciones modernas.[57] Sin embargo, el telón de fondo de este dominio ideológico era una estructura social tradicional.

Varios desarrollos prepararon el terreno para el predominio indisputado del liberalismo a principios del siglo XIX. Primero, no existió en España el equivalente a un Harrington. Como el debate del siglo XV entre Leonardo Bruno y Alonso de Cartagena sobre los méritos de la traducción de Bruno de la *Ética* de Aristóteles mostró, los italianos veían a Aristóteles como un autor cuyos textos tenían algún valor literario y filosófico, mientras que los españoles lo consideraban simplemente como un exponente de la ‘‘virtud natural’’.[58] A pesar de que el impacto del aristote-

55 Appleby, *Liberalism and Republicanism*, p. 290.

56 J. G. A. Pocock, ‘‘Virtue and Commerce in the Eighteenth Century’’, *Journal of Interdisciplinary History*, núm. 3, 1972, p. 122.

57 Guerra, *Modernidad e independencias*, p. 51.

58 Pagden, ‘‘The Diffusion of Aristotle’s Moral Philosophy in Spain, ca. 1400-ca.1600’’, *Uncertainties of Empire*, p. 305. Véase también Pagden, Anthony, *Spanish Imperalism and the Political Imagination. Studies in European and Spanish-American Social and Political Theory 1513-1830*, New Haven, Yale University Press, 1990.

lismo humanista fue sentido en España más o menos al mismo tiempo que en Italia, para finales del siglo XVI España se encontraba al inicio de un periodo en el cual ‘‘reinaba ese oscurantismo tan característico de los siglos XVII y XVIII’’.[59] Cuando el pensamiento político florentino crecía en Italia, la escuela de Salamanca estaba, en cambio, dedicada a un nuevo escolasticismo y al pensamiento especulativo. Después, la reacción de los españoles a las ideas maquiavélicas fue enorme. En los siguientes dos siglos tratados como el de Rivadeneira, *Tratado de Religión y virtud que el príncipe cristiano debe tener para gobernar y conservar sus Estados contra lo que Maquiavelo y los políticos de su tiempo enseñan,* Madrid, 1595, a menudo fueron escritos para refutar al ‘‘pérfido, impío y ateo Maquiavelo’’.[60] Lipsio, no el secretario florentino, sería la figura clave durante el siglo XVII en España.[61] En una palabra: no hubo en España un momento maquiavélico ni tampoco tradición republicana clásica.

El otro desarrollo histórico crucial para el liberalismo hispánico fue la Revolución francesa. Los revolucionarios españoles tendrían que desempeñar dos tareas diferentes al mismo tiempo: por un lado, hacer la revolución; por el otro, evitar seguir los pasos de Francia.[62] Los términos ‘‘liberalismo’’ y ‘‘liberal’’ fueron acuñados por las Cortes en Cádiz en 1812.[63] Para repensar a las revoluciones hispanoamericanas como elementos constitutivos de la experiencia liberal es necesario evaluar la efectividad de las estrategias institucionales que buscaban limitar el poder de los soberanos absolutos en grandes estados. Esta preocupación se en-

59 Pagden, *Uncertainties of Empire,* p. 312.

60 Bleznick, Donald W., ‘‘Spanish Reaction to Machiavelli in the Sixteenth and Seventeenth centuries’’, *Journal of the History of Ideas*, núm. 19, octubre de 1958, pp. 542-551; Maravall, José Antonio, ‘‘Maquiavelo y maquiavelismo en España’’, *Estudios de historia del pensamiento español,* vol. 3, Madrid, Cultura Hispánica, 1975.

61 Corbett, Theodore G., ‘‘The Cult of Lipsius: A Leading Source of Early Modern Spanish Statecraft’’, *Journal of the History of Ideas*, núm. 36, enero-marzo de 1975, pp. 139-153.

62 Guerra, *Modernidad e independencias*, p. 251.

63 Sobre el origen español del termino ‘‘liberal’’ véase Llorens, Vicente, ‘‘Sobre la aparición de *liberal*’’, *Literatura, Historia, Política*, Madrid, n.p., 1967. J. G. Merquior afirma que ‘‘liberal’’, como concepto político, ‘‘nació en las Cortes españolas en 1810, un paralmento que se rebelaba contra el absolutismo’’. Merquior, J. G., *Liberalism Old & New*, Boston, Twayne Publishers, 1991, p. 2. Claudio Véliz afirma: ‘‘Es justo añadir que la carrera internacional del término liberal fue lanzada por el poeta británico Robert Southey, quien en 1816 lo utilizó como un epíteto burlón aplicado a los *Whigs* ingleses, quienes fueron descritos como ‘liberales británicos’, en referencia a la facción política española responsable de las desordenadas y fallidas reformas iniciadas por las Cortes de Cádiz en 1812’’. Véliz, Claudio, *The New World of the Gothic Fox. Culture and Economy in English and Spanish America*, Berkeley, University of California Press, 1994, p. 130.

cuentra en el centro de la moderna república liberal.[64] La evaluación de los mecanismos institucionales clave del constitucionalismo liberal ha sufrido de lo que los modernos politólogos llamarían ‘‘un sesgo de selección.’’ Como afirma John Dunn:

> Después del colapso del dominio colonial europeo [siglo XX] había probablemente más repúblicas liberales burguesas o Estados constitucionales republicanos que en cualquier otro momento. Pero muchos de ellos no sobrevivieron... Por ello, es de considerable importancia entender justamente qué rasgos de una sociedad son realmente incompatibles, en un momento dado, con la república liberal burguesa. No sólo aquellos lugares donde el *popolo* y los *grandi* se odian entre sí casi con tanta violencia... o donde varias comunidades políticas diferentes están listas para luchar hasta la muerte una con la otra en lo que nominalmente se considera como una sola comunidad política, sino también en muchos otros escenarios, desde Brasilia y Buenos Aires hasta Berlín, Jakarta, Tokio, Manila y Beijing, donde la república liberal burguesa ha sido intentada por cierto tiempo y después ha fracasado, o donde ha requerido de la aplicación drástica del poder extranjero para darle una oportunidad de éxito.[65]

Aunque es importante identificar aquellos rasgos sociales que son incompatibles con un gobierno constitucional liberal, también es necesario evaluar de manera comparativa la efectividad de los componentes institucionales de ese modelo. Históricamente, algunas doctrinas firmemente establecidas, como la separación de poderes, han tenido diferentes, y a veces contradictorias, interpretaciones. Por ejemplo, para resolver el problema de la seguridad de los sujetos en un Estado moderno, con particular atención a los peligros que esos sujetos deben siempre temer por parte de sus propios gobernantes, ¿cuál es el marco institucional más efectivo? ¿Un sistema de límites claramente definidos, como el que propusieron los antifederalistas norteamericanos de finales del siglo XVIII o, por el contrario, el propuesto por los federalistas que se basaba en pesos y contra-

64 Como asegura Fontana, el énfasis de la república liberal burguesa no se hallaba tanto en el gobierno hereditario, sino ‘‘en el carácter limitado y moderado del poder que se le debería permitir ejercer a *cualquier* gobierno’’. Fontana, Biancamaria, ‘‘Introduction: the Invention of the Modern Republic’’, en Biancamaria Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 1-5.

65 Dunn, John, ‘‘The Identity of the Bourgeois Liberal Republic’’, en Fontana, *op. cit*., pp. 214-215.

pesos?[66] La interpretación de los antifederalistas de la separación de poderes no tuvo éxito en los Estados Unidos, pero en cambio treinta años después fue la doctrina aceptada en las repúblicas hispanoamericanas.[67]

Dunn mismo reconoce que los límites de la república liberal burguesa ''han sido producto de sus limitaciones tecnológicas: el fracaso de especificar algún conjunto de instituciones y prácticas capaces de proveerle a sus súbditos con la seguridad de la vida y capaces de proteger ese conjunto contra amenazas internas y externas''.[68] No sólo la noción de bien común está ausente del modelo liberal constitucional; también faltan los procedimientos constitucionales para protegerlo en momentos de peligro.

III. El liberalismo en México

Conforme la práctica se desviaba del ideal, historiadores mexicanos y políticos mexicanos buscaron reafirmar el pasado liberal del país. Demostrar que, a pesar de las prácticas autoritarias, el liberalismo está en el corazón de la fundación de la república, ha sido el objeto de muchos libros y artículos.[69] Contra esta visión, algunos estudiosos afirman que el liberalismo es una tradición política ajena a las naciones hispanoamericanas. Cecil Jane propone la existencia de varias contradicciones en la cultura hispánica. Los españoles eran extremistas idealistas que buscaban, al mismo tiempo, el orden y la libertad individual, de tal forma que la política iba de un extremo (despotismo) al otro (anarquía), en lugar de hallar ''la estabilidad constitucional en el equilibrio entre los dos principios conten-

66 Véase Manin, Bernard, ''Checks, Balances and boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787'', en Fontana, *op. cit.*, pp. 27-62.

67 Los debates de 1787, 1788 y 1789 en Francia sobre la forma de la legislatura son ejemplos de las diferentes interpretaciones que los principios constitucionales podían tener. En el campo de la acción, los liberales descubrieron que ''existían límites a lo que las naciones podían tomar prestado unas de otras; un hecho que no había sido evidente en el ámbito de las ideas''. Appleby, ''The American Model for the French Revolutionaries'', *Liberalism and Republicanism*, p. 252.

68 Mis cursivas. Aunque Dunn reconoce que ''la república liberal burguesa ha funcionado tan bien como cualquier otro régimen al enfrentar amenazas externas'', es en su organización interna y en su autoentendimiento doméstico, añade, ''en donde radican el poder singular así como las vulnerabilidades características de la república liberal burguesa''. La razón de ello es clara: su legado teórico no incluye una ''concepción sustantiva del bien común''. Dunn, ''Identity of the Bourgeois Liberal Republic'', en Fontana, *op. cit.*, p. 222.

69 El epítome de esta literatura es Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano,* 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

dientes''.[70] Los conservadores en el poder llevaron la búsqueda del orden a tales extremos que provocaron una reacción violenta por parte de la libertad. De la misma forma, cuando los liberales establecían ''salvaguardas para el individuo'', los hispanoamericanos no utilizaron esas libertades con responsabilidad, como los ingleses —los inventores de esas libertades— ''sino más bien los llevaban al extremo de la anarquía''.[71]

Otra explicación cultural ha sido formulada por Richard Morse.[72] Para él, la clave para entender a Hispanoamérica yace en el Estado patrimonial hispánico.[73] El Estado estaba encarnado en el poder patrimonial del rey, quien era fuente de todo patronazgo y árbitro último de todas las disputas. Sin la presencia del rey, el sistema se colapsaba. De acuerdo con Morse, los líderes hispanoamericanos en el siglo XIX estuvieron constantemente tratando de reconstruir la autoridad patrimonial de la Corona española. Un factor que obstruía la reconstrucción de la autoridad en estas líneas hispánicas tradicionales, afirma Morse, era la intromisión de las ideas constitucionales occidentales. El liberalismo anglofrancés —con su énfasis en el estado de derecho, la división de poderes, los candados constitucionales a la autoridad y la eficacia en las elecciones— estaba en contradicción con las actitudes tradicionales y los modos de comportamiento de los hispanoamericanos. El liberalismo constitucional estaba mal adaptado a la cultura tradicional hispanoamericana: ''los intentos para erigir y mantener el Estado de acuerdo con los principios liberales fallaban invariablemente''. Mientras que la autoridad de las ideas importadas liberal-constitucionales fue insuficiente para proveer una alternativa viable al modelo político tradicional, sí lo fue para minar la legitimidad de los gobiernos que operaban de acuerdo con ese modelo.

Esta interpretación, como otros han hecho notar, trata a la cultura en una forma excesivamente estática. Además, aunque las ideas constitucionales liberales no fueron capaces de ganar la hegemonía que disfrutaban

70 Jane, Lionel Cecil, *Liberty and Despotism in Spanish America*, London, 1929. Sigo la revisión crítica de las aproximaciones culturales de Safford, ''Politics, Ideology and Society'', pp. 414-417.

71 *Idem*.

72 Véase Morse, Richard, ''Toward a Theory of Spanish American Government'', *Journal of the History of Ideas*, núm. 15, 1954, pp. 71-93; ''The Heritage of Latin America'', en Hartz, Louis (ed.), *The Founding of New Societies; Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*, New York, Harcourt, Brace & World, 1964; *Soundings of the New World. Culture and Ideology in the Americas*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1989.

73 Morse está ampliamente influenciado por los conceptos weberianos. Una dominación ''patrimonialista'' está en oposición a otra de tipo ''legal-racional''.

en otras partes del mundo, *sí tuvieron un efecto significativo en los modos de pensamiento político y se convirtieron, por lo menos parcialmente, en parte de las reglas políticas*.[74] Los enfoques culturalistas no ponen atención al papel desempeñado por los factores estructurales, tanto económicos como sociales, en la desestabilización de los sistemas políticos.

Siguiendo la línea argumentativa de Morse, Edmundo O'Gorman arguyó que México había tenido una Constitución histórica monárquica que sobrevivió al periodo colonial.[75] Las teorías liberales debían contender con ideas y prácticas tradicionales, tales como la negociación común entre los actores sobre la eficacia de las leyes, así como con relaciones clientelares largamente establecidas. Por años los historiadores debatieron sobre si la modernidad había prevalecido sobre la tradición, o viceversa. Daniel Cosío Villegas, en su bien conocida *Historia de México,* proponía que la práctica política después de la Reforma y la República restaurada había ''traicionado'' a la Constitución política del país.[76] Jesús Reyes Heroles, por el contrario, proponía que el liberalismo había sido exitoso en establecer una alianza entre las clases medias y los estratos bajos de la población. Mientras que Cosío Villegas se concentraba en la segunda mitad del siglo XIX, el optimismo de Reyes Heroles estaba basado en un análisis de las primeras décadas después de la independencia.[77]

En el México contemporáneo, el liberalismo decimonónico no sólo es un fenómeno histórico. Es, como afirma Charles Hale, un hito ideológico. La importancia política del liberalismo a menudo ha impedido la conducción de la investigación histórica sólida. Las historias nacionales, como afirma Appleby, descansan en una mezcla volátil de lo moral y lo instrumental. Puesto que ''intentan establecer el orden a través de sentimientos compartidos, buscan el consenso, pero porque pertenecen también a tradiciones académicas hostiles a la propaganda, alientan el razonamiento crítico''.[78] Hasta finales de los sesenta, la historiografía del liberalismo reflejó más este primer rasgo que el segundo. Reyes Heroles, un estadista,

74 Safford, ''Politics, Ideology and Society'', pp. 416-417.

75 O'Gorman, Edmundo, *La supervivencia política novohispana*, México, CONDUMEX, 1967.

76 Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México,* 7 vols., México, Editorial Hermes, 1955, y *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes, 1957.

77 Sigo la revisión de la literatura de Antonio Annino, ''Nuevas perspectivas para una vieja pregunta'', en Annino, Antonio (ed.), *El liberalismo en México*, Münster, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, 1993, pp. 5-15.

78 Appleby, *Liberalism and Republicanism,* p. 31.

no era en absoluto un académico objetivo.[79] Su interpretación del liberalismo fue, inevitablemente, partidista. Contra esta historia ''oficial'' Charles Hale proveyó en 1968 una visión más objetiva del liberalismo temprano en México. Su trabajo es todavía el mejor y el más autorizado sobre el tema.[80]

Antes del trabajo de Hale se había hecho poca investigación comparativa.[81] Hale argüía que existían dos fases en la historia del liberalismo en México. El optimismo constitucional prevaleció desde la independencia, en 1821, hasta 1830. Después de la tercera década del siglo, los liberales perdieron confianza en el poder de las Constituciones escritas. A últimas fechas, la discusión académica se ha centrado en otro conjunto de preguntas tales como: ¿fue el liberalismo una ideología ampliamente compartida o estaba, por el contrario, confinada a la elite dominante? ¿Disfrutaron los programas liberales de apoyo popular o no? Alan Knight afirma que las guerras civiles del siglo XIX produjeron un vínculo sólido entre el liberalismo y el patriotismo popular. Este vínculo, afirma, no se rompería sino hasta la Revolución de 1910.[82] Contra esta visión, David Brading afirma que el estrecho catolicismo que predominaba en el México rural era antitético al patriotismo liberal.[83] Algunos autores han formulado algunas objeciones de tipo metodológico. ¿Cómo puede ser probada la existencia de un liberalismo popular?[84] El debate sobre el liberalismo popular ha movido la discusión de la perspectiva nacional a la local. Esta reciente corriente también ha transferido la atención del liberalismo, en-

79 Para una discusión favorable de los argumentos de Reyes Heroles, véase Bermúdez Ublester, Damián, ''¿Qué es el liberalismo social mexicano?'', manuscrito sin publicar, CIDE, 1995.

80 Las dos obras más importantes de Hale son: *Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*, New Haven, Yale University Press, 1968. Las referencias provienen de la traducción al español: Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Mexico, Siglo XXI, 1972, y *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989. Debe mencionarse que el primer libro de Hale se publicó más o menos al mismo tiempo que comenzaba la revolución revisionista de la fundación de los Estados Unidos. Desafortunadamente, nada comparable a la revisión republicana de Norteamérica ha ocurrido en el campo de la historia intelectual mexicana.

81 Un pequeño artículo que compara el liberalismo mexicano y el liberalismo europeo fue publicado en 1959: Miranda, José, ''El liberalismo mexicano y el liberalismo europeo'', *Historia Mexicana*, núm. 8, 1959, pp. 512-523.

82 Knight, Alan, ''El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)'', *Historia Mexicana*, núm. 35, 1985, pp. 39-55.

83 Brading, David A., ''Liberal Patriotism and the Mexican Reforma'', *Journal of Latin American Studies*, núm. 10 1978, pp. 27-48.

84 Thompson, Guy, ''Popular aspects of Liberalism and the Mexican Reforma'', *Journal of Latin American Studies*, núm. 10, 1991, pp. 265-292.

tendido como un cuerpo de doctrinas y principios políticos, a los aspectos sociales del fenómeno. El intento de ubicar la experiencia mexicana en el marco del pensamiento político europeo ha sido abandonado por la mayoría de los estudiosos.[85]

Como en los Estados Unidos, el debate contemporáneo sobre el liberalismo en México se ha centrado en la fuerza que se le adscriben a las tradiciones intelectuales heredadas. Los historiadores liberales, siguiendo a Cosío Villegas, han construido una imagen ideal de finales del siglo XIX. Bajo el dominio liberal, piensan, el país disfrutó de libertades sin paralelo, y los derechos individuales florecieron como nunca antes —o después—. Para establecer el estado de derecho, creen, el país debe ver atrás, a su pasado liberal. Este uso de la historia ha sido cuestionado. De acuerdo con François Xavier Guerra, Laurens Ballard Perry y Fernando Escalante, la historia no provee evidencia para apoyar esta imagen ideal retratada por Cosío Villegas y otros.[86] Haciendo eco de Morse, estos tres académicos creen que las instituciones liberales presuponían la existencia de un cuerpo de ciudadanos. En México, éstos estaban ausentes de la escena política: los actores relevantes no eran individuos, sino corporaciones; el ejército y la Iglesia, así como las comunidades indígenas. Las prácticas tradicionales se sobrepusieron a las formas liberales. En México, de acuerdo con Escalante, los ciudadanos liberales eran ''ciudadanos imaginarios''.[87] Sin embargo, otros, como Alicia Hernández, no se han dado por vencidos en el esfuerzo de establecer históricamente las raíces del gobierno constitucional limitado en México.[88]

Uno de los desarrollos más interesantes en la literatura del siglo XIX son las interpretaciones sobre cómo interactuaron las innovaciones liberales con las estructuras tradicionales. Tal vez, las instituciones liberales no funcionaron como se esperaba, pero ciertamente cambiaron el escenario político del momento. Por ejemplo, al decretar la creación de ayuntamientos constitucionales en territorios con más de mil personas, la Cons-

85 Guerra es una notable excepción de la regla.

86 Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución,* Ballard Perry, Laurens, *Juárez and Díaz*; Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993.

87 Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, pp. 13-20. Para un examen sobre el actual debate entre liberales y revisionistas, véase Bermúdez, Ublester Damián, ''El imaginario liberal y sus críticos'', manuscrito sin publicar, CIDE, 1995.

88 Hernández, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno,* México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.

titución de Cádiz cambió radicalmente la estructura tradicional de la representación en América Latina. Una vasta constelación de pueblos fueron creados por esta reforma liberal. Después de la independencia, los líderes nacionales tuvieron que contender con un gran número de municipalidades creadas en los últimos años del dominio español. Estos ayuntamientos se mostraban renuentes a delegar su poder a un Estado nacional.[89]

Aun estos estudios recientes son tradicionales en el sentido de que intentan responder a una vieja pregunta: ¿por qué las instituciones liberales fallaron en México? Las instituciones liberales mismas no han sido examinadas. En contraste, esta investigación intenta formular la pregunta: ¿qué tan apropiadas eran esas instituciones y doctrinas para lidiar con la realidad? No mucho.

IV. EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

Se ha debatido hasta qué grado chocaron las formas políticas modernas con los arreglos existentes. Por mucho tiempo se afirmó que el federalismo había sido una forma de organización política ajena a México, y que estaba condenada al fracaso en un país centralizado. Investigaciones posteriores han demostrado que, por el contrario, fue el resultado del regionalismo nativo, auspiciado por la Juntas Provinciales que se crearon en España e Hispanoamérica después de que Napoleón ocupó la península ibérica. Las Cortes españolas que se reunieron en 1810 legalizaron su existencia. Cuando las colonias se emanciparon de España, los gobiernos regionales habían obtenido una independencia considerable del centro. El federalismo le venía bien a esa situación.[90]

La mayor empresa del liberalismo político en México durante los primeros diez años después de la independencia fue la construcción de un sistema constitucional.[91] Esta tarea enfrentó, propongo, dos problemas centrales. El primero ha sido bien documentado en la literatura: una reali-

89 Sobre el tema de la constitucionalidad municipal, véase Annino, Antonio, ‘‘El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa’’, en Annino, *Liberalismo en México*, pp. 184-185. Sobre representación, véase Guerra, François-Xavier, ‘‘The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots’’, *Journal of Latin American Studies*, núm. 26 1994, pp. 1-35; Aguilar Rivera, José Antonio, ‘‘La nación en ausencia: primeras formas de representación en México’’, *Política y Gobierno*, núm. 5 1998, pp. 423-457.

90 La obra clásica sobre este tema es: Benson, Nettie Lee, *The Provincial Diputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992.

91 Hale, *Liberalismo mexicano*, p. 80.

dad poco hospitalaria. La desintegración política, las prácticas tradicionales y los clivajes regionales chocaban con las provisiones constitucionales. Sin embargo, existió una segunda dificultad, menos conspicua, que tenía que ver con los mecanismos institucionales elegidos por los constituyentes, tales como la división de poderes, que no estaban establecidos de manera clara. La traducción institucional de los principios abstractos de gobierno no era autoevidente. Más aún, de la escena mexicana estuvieron ausentes los debates doctrinales que animaron a las experiencias constitucionales norteamericana y francesa.

Los liberales mexicanos siguieron el modelo francés en lo concerniente a una estricta separación de poderes. Cuando fueron escritas las primeras Constituciones en México, el sistema norteamericano de pesos y contrapesos era poco conocido. Los *Federalist Papers* no fueron publicados ni traducidos hasta 1829.[92] No es sorprendente que José María Luis Mora, una figura prominente en el campo liberal de ese momento, descubriera que la ''ley'' no proveía límites adecuados a la rama legislativa. Ese ''defecto'' era responsable, según él, de todos los ''males sufridos por los pueblos de Europa'' que habían adoptado el sistema representativo. En apoyo de sus ideas, Mora citó los ejemplos de Roma, así como el de las revoluciones francesa y española. En Francia, ''a pesar de las pomposas declaraciones de derechos'', la Convención, a través de sus *leyes de excepción*, rivalizó con el despotismo que existía antes de 1789.[93]

El hallazgo de que la rama legislativa era políticamente más poderosa que las otras dos no era nuevo. James Madison, muchos años antes que Mora y sus contemporáneos, observó que la función legislativa era inherentemente más extensiva que las funciones ejecutiva y judicial.[94] El problema era particularmente agudo en un sistema de límites funcionales que requería de la contención voluntaria de la legislatura. Según Bernard Manin, lo que Madison ridiculizó con la metáfora de las ''barreras de pergamino'' fue precisamente la futilidad en creer en la contención voluntaria, no el hecho de que los límites constitucionales existieran.[95]

92 *Ibid*, pp. 200-203. En 1829, el diario liberal tradujo extractos de los *Federalist Papers*. Reyes Heroles, *Liberalismo mexicano,* pp. 3-345.

93 Las cursivas son mías. Mora, José María Luis, *El Sol*, 31 de mayo de 1824, citado por Hale, *Liberalismo mexicano,* pp. 88.

94 Madison, James, *The Federalist*, núm. 48. Véase Manin, ''Checks, Balances and Boundaries'', p. 49.

95 Manin, ''Checks, Balances and Boundaries'', p. 51.

Cuando Mora daba cuenta de la ausencia de restricciones efectivas a los excesos legislativos no se percató de que la deficiencia era de *un* modelo constitucional particular (el modelo de ‘‘límites funcionales’’) no de *el* modelo constitucional en sí mismo. Durante el siglo XIX en México, la debilidad del Ejecutivo en un sistema de límites funcionales se convertiría en un punto clave. Este desarrollo fue visto como un ‘‘fracaso’’ del constitucionalismo liberal, y no como el fallo de una versión específica de él. Al comienzo del siglo XX, Emilio Rabasa señalaba que al hacer el gobierno imposible, la Constitución de 1857 había condenado al país a una dictadura de facto. No es sorprendente que Rabasa, a diferencia de muchos otros, estuviera familiarizado con el pensamiento político angloamericano.[96]

Antes de la independencia de los Estados Unidos no había ningún precedente histórico para avizorar hacia dónde llevaría la aplicación de las ideas de la Ilustración. El pensamiento abstracto fue mucho más importante en los casos norteamericano y francés, que en el mundo ibérico. El impacto de las revoluciones en España fue mayormente negativo. Los revolucionarios hispanoamericanos sabían, a resultas de la experiencia francesa, a dónde podía llevar la lógica revolucionaria.[97] Estos temores no eran del todo infundados: gran parte de población de estos países eran indios oprimidos. La revuelta de esclavos de Santo Domingo les recordaba los peligros de la revolución social. Así, la atmósfera reaccionaria de Europa ‘‘reforzó estos temores y expuso a los líderes hispanoamericanos a influencias ideológicas más conservadoras de las que habían conocido antes de 1815’’.[98] El rasgo más singular de las revoluciones hispanoamericanas es la ausencia de movilizaciones populares modernas y de jacobinismo.[99] Esta afirmación es contraria a una tradición largamente establecida que considera que las revoluciones hispanoamericanas fueron herederas ideológicas de la revolución de 1789.[100]

96 Haciendo eco de Madison, Rabasa arguyó que ‘‘no era sensato pretender que el ejercicio de virtudes extraordinarias en sí mismo corregiría a las instituciones y pensar al mismo tiempo que esas instituciones eran sabias, cuando demandaban de los funcionarios públicos cualidades sobrehumanas’’. Rabasa explícitamente citó *El Federalista,* núm. 47, cuando lamentó el rechazo del veto ejecutivo en la asamblea constituyente de 1856. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1956, pp. 67, 112, 173-74.

97 Guerra, *Modernidad e independencias*, p. 35.

98 Safford, ‘‘Politics, Ideology and Society’’, p. 359.

99 Guerra, *Modernidad e independencias*, p. 36. El caso de Hidalgo en México es una excepción.

100 Véase Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952; Solange, Albero, Hernández, Alicia, y Trabulse, Elías (eds.),

La influencia ''decisiva'' de Rousseau en los hispanoamericanos es, para muchos historiadores, un hecho innegable. Sin embargo, esta interpretación pasa por alto una de las características más distintivas de las revoluciones hispanoamericanas. Éstas pueden ser vistas menos como el último acto político del radicalismo jacobino, y más como el primer acto político del liberalismo moderno. No sería Rousseau la influencia más relevante para los españoles e hispanoamericanos del siglo XIX, sino Benjamín Constant. La influencia universal de Constant en los 1820 y 1830, afirma Safford, ''es sólo un indicador de la hegemonía de las ideas europeas constitucionales moderadas entre los intelectuales hispanoamericanos''.[101] La influencia de Constant es importante porque el liberalismo moderno le debe mucho.[102] Las ideas de Constant, particularmente aquellas desarrolladas como respuesta al terror y a su secuela termidoriana (tales como la naturaleza limitada de la soberanía popular, la libertad de prensa, la inviolabilidad de la propiedad, y las restricciones al ejército), fueron incorporadas en la teoría liberal, que todavía es la columna vertebral de muchas de las Constituciones de los países democráticos actuales.

Constant proveyó a los hispanoamericanos con una guía práctica para hacer Constituciones.[103] La elite política estaba interesada, sobre todo, en

La Revolución francesa en México, México, El Colegio de México, 1992; Zea, Leopoldo (ed.), *América Latina ante la Revolución francesa,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993; Covo, Jacqueline, ''La idea de la Revolución francesa en el Congreso constituyente de 1856-1857'', *Historia Mexicana*, núm. 38 de julio-septiembre de 1988, pp. 69-79. Para el caso de Estados Unidos, véase Thompson, Martyn P., ''The History of Fundamental Law in Political Thought: From the French Wars of Religion to the American Revolution'', *The American Historical Review,* núm. 91, diciembre de 1986, pp. 1103-1129.

101 ''... los tres autores que aparecían con más frecuencia eran Montesquieu, Constant y Bentham. Rousseau, que había sido de gran ayuda para justificar el establecimiento de gobiernos revolucionarios entre 1810 y 1815, fue decayendo en importancia después de 1820''. Safford, ''Politics, Ideology and Society'', p. 367. Véase también Levene, Ricardo, *El mundo de las ideas y la revolución hispanoamericana de 1810,* Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1956, pp. 179-218. Sobre Constant y Simón Bolívar véase Aguilar Rivera, José Antonio, ''Bolívar y la dictadura'', *En pos de la quimera*.

102 Sobre Constant véase Constant, Benjamín, *Political Writings,* Cambridge, Cambridge University Press, 1988; Dodge, Guy H., *Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980; Holmes, Stephen, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism,* New Haven, Yale University Press, 1984; Hofmann, Etienne, *Les «Principes de politique» de Benjamin Constant,* 2 vols., Geneve, Droz, 1980; Gauchet, Marcel (ed.), *Benjamin Constant: De la liberté chez les modernes,* Paris, Le Livre de Poche, 1980.

103 Las traducciones de Constant estaban disponibles para los lectores de habla hispana. La traducción estándar era: *Curso de política constitucional*, traducido por Marcial Antonio López, Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820. En su traducción, López suprimió la parte del libro dedicada a la tolerancia religiosa. Sostenía que puesto que la única religión practicada en Hispanoamérica era el catolicismo, la tolerancia religiosa era irrelevante.

trabajos dedicados a las artes prácticas del gobierno, más que en ‘‘tratados políticos abstractos sobre la fundación de la soberanía’’. Así, los hispanoamericanos volvieron la vista *al Curso de política constitucional* de Benjamín Constant debido a su utilidad en la redacción de Constituciones.[104] Constant también fue popular entre sus lectores españoles, afirma Hale, porque se encontraban en una circunstancia similar. Al igual que Constant en 1815, Mora y otros liberales enfrentaban la revolución y el poder arbitrario. Por lo tanto, compartieron el sentimiento de urgencia de Constant de establecer salvaguardas a la libertad individual, una urgencia que ‘‘no fue sentida en el mundo anglosajón’’.[105]

En la década de 1820 México experimentó lo que Reyes Heroles denominó ‘‘una euforia constitucional’’. La Constitución se convirtió en un fetiche, un objeto mágico, que resolvería todos los males sociales y políticos del país. Esta fe en las Constituciones escritas era nueva. La Constitución no fue considerada como la salvaguarda de formas antiguas de gobierno (como la Constitución mixta, que preservaba la libertad al asegurar el equilibrio adecuado entre el uno, los pocos y los muchos). No reflejaba a la antigua Constitución, sino a un conjunto totalmente nuevo de máximas y principios que *crearían* un Estado libre. La Constitución fue, por lo tanto, un instrumento del futuro y no del pasado. En medio de esta ‘‘euforia’’ algunos escritores recomendaron la ‘‘prudencia’’. El ‘‘carácter’’ y las ‘‘necesidades’’ particulares del pueblo debían ser considerados por los reformistas puesto que, como un autor afirmaba, ‘‘es innegable que la seguridad del pueblo es la primera ley de las sociedades, aún anterior a la constitución mejor meditada y aún más vieja que la sociedad misma’’.[106] Ésta era una afirmación inusual, puesto que ‘‘el sabio Constant’’, como Mora lo llamaba, pensaba que ‘‘una de las máximas más peligrosas que jamás hubiesen sido acuñadas era la antigua *salus populi, suprema lex esto*’’.[107] En su *Curso de política*, Constant argüía que ‘‘la sociedad sólo es la agregación de los individuos privados que son sus miembros’’.[108]

104 Safford, ‘‘Politics, Ideology and Society’’, p. 367.

105 Hale, *Liberalismo mexicano*, p. 72.

106 Barquera, Juan Wenceslao, *La balanza de Astrea*, México, 1820. Barquera, un representante local de Querétaro, argüía que la precaución debía ser la regla fundamental en la marcha liberal. Citado por Reyes Heroles, *Liberalismo mexicano*, p. 61.

107 Dodge, *Benjamin Constant’s*, p. 103.

108 Constant, ‘‘Historie de la session de 1817 a 1818’’, *Cours de politique*, p. 369. Citado por *Benjamin Constant’s*, p. 108.

Puesto que los cimientos teóricos del liberalismo constitucional no fueron sujetos a un escrutinio cuidadoso en México, como ocurrió antes en los Estados Unidos y en Francia, los liberales mexicanos adoptaron una variante específica de la doctrina de la separación de poderes. Por otra parte, los liberales hispanoamericanos interpretaron de manera correcta otros axiomas constitucionales. Algunos de estos principios eran defectuosos. Constant y otros escritores influyentes de su tiempo habían excluido a los poderes de emergencia de la Constitución. Sobre este punto, los teóricos liberales eran totalmente claros, y los hispanoamericanos tomaron nota de esta exclusión doctrinal. Al principio no cuestionaron la ausencia de procedimientos ordinarios que les permitieran preservar la Constitución durante situaciones extraordinarias.

V. LOS PODERES CONSTITUCIONALES DE EMERGENCIA

Aunque en Estados Unidos los revisionistas republicanos han establecido la presencia del pensamiento político clásico a finales del siglo XVIII, no se han percatado de una peculiaridad de esta versión tardía de la tradición republicana atlántica. La *continuidad* institucional del pensamiento político clásico no está tan bien establecida como la persistencia de los problemas de ‘‘autoconciencia históricos’’, señalados por Pocock, como el choque de la virtud con la corrupción. De acuerdo con Judith Shklar, en los *Federalist Papers*

> La ilusión de que las trece colonias se asemejaban a Roma o a la Atenas republicana, debía ser despejada de una vez y por todas. Simplemente ya eran demasiado grandes. En cualquier caso, las viejas ciudades-estado constituían ejemplos poco dignos de seguir... El único momento en el cual Roma es mencionada con aprobación total en el *Federalist* es para demostrar que dos autoridades impositivas concurrentes son compatibles con la grandeza... Salvo esa excepción, las instituciones de la antigüedad fueron tratadas como sugerencias que debían ser descartadas o como ejemplos de todo aquello que debía evitarse.[109]

109 Shklar, Judith, ‘‘Montesquieu and the New Republicanism’’, en Bock, Gisela; Skinner, Quentin, y Viroli, Maurizio (eds.), *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 275. Para un examen del revisionismo republicano véase Dworetz, Steven M., *The Unvarnish Doctrine. Locke, Liberalism, and the American Revolution*, Durham, Duke University Press, 1990; Zuckert, Michael P., *Natural Rights and the New Republicanism*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

Maquiavelo, por su parte, afirmaba: ‘‘es claro que la dictadura, en tanto fuera instituida de acuerdo con las instituciones públicas, y no asumida por el dictador bajo su propia autoridad, siempre fue beneficiosa para al Estado’’.[110] Sin embargo, los revolucionarios norteamericanos no incluyeron las provisiones de emergencia en su Constitución. El consejo dado por Maquiavelo de que ‘‘las repúblicas deben tener entre sus instituciones algún mecanismo similar a la dictadura romana’’, simplemente no fue seguido en Estados Unidos. Por el contrario, Plubio encontró que muchas de las instituciones de las antiguas ciudades-Estado no pasaban la prueba de la modernidad:

> Roma tenía un Ejecutivo tan débil que tenía que recurrir a los dictadores en momentos de peligro, lo que era un expediente peligroso. Los cónsules, quienes constituían su Ejecutivo plural, a menudo estaban enemistados y lo habrían estado más si, como patricios, no hubiesen estado unidos por su miedo al pueblo.[111]

Montesquieu rechazó a la dictadura romana porque consideraba que esa institución había sido un instrumento, en la guerra de clases, de la aristocracia contra el pueblo.[112] Como una *alternativa*, Montesquieu ofreció la suspensión del *habeas corpus* inglesa. ‘‘Si’’, afirmaba, ‘‘la legislatura se considera a sí misma en peligro por una conspiración secreta contra el Estado, o por la correspondencia con un enemigo externo, puede autorizar al Ejecutivo, por un periodo corto y limitado, para encarcelar a personas sospechosas, que en ese caso perderían su libertad sólo por un momento, para preservarla para siempre’’.[113] Sin embargo, en un notable párrafo de *El espíritu de las leyes*, Montesquieu reconoció que existían casos en los cuales ‘‘un velo debía ser echado por un momento sobre la libertad, como era costumbre entre los romanos cubrir las estatuas de los dioses’’.[114]

110 Machiavelli, Niccolo, *Discourses on Livy*, libro I, capítulo 3, New York, Penguin, 1983, pp. 193-196.

111 Hamilton, *Federalist*, núms. 69, 70, citado por Shklar, ‘‘Montesquieu and the New Republicanism’’, pp. 278-279.

112 Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952, libro II, capítulo 2.

113 Montesquieu, *Spirit of the Laws*, libro XI, capítulo 6.

114 *Ibid*., libro XII, capítulo 19.

De la misma forma, para Locke había muchas cosas ‘‘que la ley no puede de ninguna forma prever, y aquellas tienen que ser dejadas necesariamente a la discreción de aquel que tiene el Poder Ejecutivo en sus manos, para ser ordenadas por él de la forma en que el bien público y la oportunidad requieran...’’. Este poder, Locke reconoció, ‘‘para actuar de acuerdo a la discreción en aras del bien público, sin la prescripción de la Ley, y a veces aún en contra de ella, es *aquello que se llama prerrogativa*...’’[115] Sin embargo, debe señalarse que en el pensamiento de Montesquieu no hay espacio para un poder discrecional *permanente:* Locke marca el fin de la prerrogativa.

La legitimidad de la prerrogativa llegó a su término con la Revolución francesa. Para cuando la monarquía fue restaurada en Francia ya se rechazaba cualquier tipo de poder discrecional. El despotismo absolutista, así como la soberanía popular, fueron vistos como amenazas a la libertad individual. La prerrogativa lockeana era antitética a una escuela de pensamiento político que hacía énfasis en las garantías constitucionales de la seguridad personal. Al hacer esto, las nuevas Constituciones terminaron con una de las prácticas más odiadas del gobierno absolutista: las arbitrarias órdenes de aprehensión y de exilio.[116] Un grupo de pensadores políticos franceses, encabezados por Constant, adquirieron una gran importancia en la década de los 1820. Como Constant, Daunou y Destutt también rechazaron la soberanía popular ilimitada, que a sus ojos había conducido al terror revolucionario. La dictadura bonapartista no era mejor que el despotismo popular. La única oportunidad para la libertad era una monarquía constitucional y, por lo tanto, estos pensadores defendieron vigorosamente a la carta de 1814.

Las elites intelectuales hispánicas e hispanoamericanas estuvieron influenciadas por estos autores, todavía más de lo que por Montesquieu y por Rousseau. Más aún, en España y las naciones hispanoamericanas, muchos de los arreglos constitucionales propuestos por Constant y otros autores fueron puestos a prueba. Una consecuencia de este influjo fue que los poderes de emergencia fueran cubiertos por un manto liberal. El dominio intelectual del pensamiento constitucional francés, a principios del siglo XIX, tuvo muchos efectos significativos en España e Hispanoaméri-

115 Locke, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. *Segundo Tratado*, capítulo XIV.

116 Cruz Villalón, Pedro, *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878),* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 68-69.

ca. Uno de ellos, argumento en este libro, fue que hizo el gobierno efectivo —en las difíciles condiciones políticas de los nuevos regímenes— aún más problemático de lo que ya era.

El rechazo no calificado de la posibilidad de que, bajo ciertas circunstancias, los procedimientos ordinarios no pudieran ser suficientes para preservar el orden constitucional, era nuevo en el pensamiento político. Al rechazar a la prerrogativa y al favorecer un solo modo de operar de la Constitución como legítimo, Constant y sus seguidores dejaban atrás a la teoría lockeana, pero también a Montesquieu. La afirmación de que había momentos en que un velo debía ser echado sobre la libertad por un momento, fue rebatida por Destutt.[117] Constant criticó la definición de Montesquieu de libertad porque, aducía, confundía el concepto de libertad con el de garantía. Los derechos sociales, argumentaba Constant, no constituían la libertad, sino sólo la garantía de ella.[118] En una vena similar, Daunou, en su *Ensayo sobre las garantías individuales*, rechazó la posibilidad de cualquier suspensión de garantías: ‘‘las situaciones peligrosas’’ no eran sino pretextos para la injusticia.[119]

VI. EL MANTO LIBERAL

Como se ha dicho, la lógica detrás del manto liberal era que los ‘‘poderes constitucionales no podían suspender a la Constitución... cada vez que las Constituciones han sido violadas, no son las Constituciones las que se salvan sino los gobiernos’’.[120] El rechazo de los poderes de emergencia

117 Sobre la fórmula de Montesquieu, Desttut apunta: ‘‘Voilà jusqu'où l'anglomanie a conduit ce grand homme.’’ Antoine Desttut de Tracy, *Commentaire sur l'esprit des lois de Montesquieu...*, París, 1819, p. 217. Citado por Villalón, *Estado de sitio*, p. 241.

118 Sobre este tema véase Constant, *Cours de politique constitutionelle*, Bruselas, Pagés de l'Ariège, 1837, p. 66, nt. 1. Citado por Villalón, *Estado de sitio*, p. 237.

119 De las solucionaria, Daunou sólo recordaba el desorden y el despotismo interactuando el uno con el otro en un infernal círculo vicioso. Véase Jardin, André, *Histoire du libéralisme politique. De la crise de l'absolutisme à la Constitution de 1875,* París, Hachette, 1985. En español: Daunou, P. C. F., *Ensayo sobre las garantías individuales que reclaman el estado actual de la sociedad,* Madrid, 1821. En América, Daunou fue traducido simultáneamente en Argentina y México. La edición mexicana fue traducida por Lorenzo de Zavala, e impresa en 1823.

120 Constant, Benjamin, ‘‘De la suspension et de la violation des Constitutions’’, *Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionelle,* 1814, citado por Dodge, *Constant's Philosophy,* p. 102. Constant elaboró este argumento: ‘‘dádle a los detentadores de la autoridad ejecutiva el poder de infringir la libertad individual y aniquilarás todas aquellas garantías que son la condición y fin único de la unión de los hombres bajo el imperio de las leyes’’, en *Principles of Politics Applicable to all Representative Governments,* en Constant, *Political Writings*, p. 292.

estaba basado en una teoría que postulaba que las dictaduras acababan por derrotarse a sí mismas. Constant rechazó lo que puede concebirse como la forma de operación bimodal de la Constitución. Es decir, que la Constitución operaba de forma diferente en circunstancias normales y extraordinarias. Constant sostuvo que existía un solo modo de operación de la Constitución. Ninguno de los derechos que la Constitución garantiza a los individuos podía suspenderse en ningún momento. Constant criticó a las medidas extraordinarias caracterizándolas como respuestas miopes y de corto plazo a los trastornos políticos. Eventualmente, afirmaba Constant, esas medidas sólo empeorarían las cosas. Los males que intentaban suprimir reaparecerían al cabo de un tiempo con más fuerza que antes. En sus propias palabras: ‘‘no existe seguridad pública sino en la justicia, no hay justicia sino en las leyes, y no existen las leyes sino en las formas abiertas’’.[121]

De acuerdo con Constant, ningún golpe de Estado había salvado de la ruina a un pueblo o a una familia: ‘‘la ejecución de los cómplices de Catilina sin un juicio fue el *coup de état* de Cicerón, quien vio caer a la república que quiso salvar’’.[122] En medio de una crisis política, sentenciaba Constant, ‘‘es sencillo hablar sobre la utilidad de las medidas ilegales y sobre esa celeridad extrajudicial la cual, al no permitirle a los sediciosos que maniobren, restablece el orden y mantiene la paz’’. Debido a que existía esta tentación, los ejemplos clásicos debían revisarse:

> Los Graco, nos dicen, pusieron en peligro a la república romana. Todas las medidas legales que se pudieran tomar contra de ellos resultaron inútiles. ¡El Senado recurrió dos veces a la terrible ley de la necesidad y la república se salvó! Es decir, que hasta esa fecha podemos rastrear su caída. Todos los derechos fueron ignorados, toda forma de constitución subvertida. El pueblo solamente pedía derechos iguales: juró castigar a los asesinos de sus defensores y entonces el feroz Mario vino a presidir su venganza.[123]

Cuando, declaraba Constant, los gobiernos emplean las medidas de emergencia para evitar el estallido de una conspiración,

121 Constant, Benjamin, ‘‘Principes de politique’’, citado por Dodge, *Constant’s philosophy*, p. 110.

122 Constant, Benjamin, ‘‘Coups d’état’’, *Le Temps*, 1830, citado por Dodge, *Constant’s philosophy*, p. 102.

123 Constant, Benjamin, ‘‘The Spirit of Conquest and Usurpation and Their Relation to European Civilization’’, en Constant, *Political Writings*, p. 133.

> el mal que ha sido pospuesto por algunas horas regresa más terrible, agravado por el mal que ha sido cometido. No existen justificaciones para aquellos medios que sirven a todas las causas y apuntan a todos lados por igual y que, defendidos por hombres honestos en contra de bandidos, reaparecen en boca de los bandidos con la autoridad de los hombres honestos, con la misma apología de la necesidad, el mismo pretexto de la seguridad pública.[124]

Cadenas causales sutiles y no evidentes conectan eventos separados en el tiempo y el espacio. El argumento de Constant sobre los efectos contraproducentes de las dictaduras está vinculado lógicamente a la forma en que se produce el aprendizaje político. Constant formuló su tesis en términos muy claros:

> La libertad, argumentan [los proponentes de las medidas extraordinarias], había de ser pospuesta hasta que las facciones fueran eliminadas; pero las facciones sólo desaparecen cuando la libertad no es pospuesta. Las medidas violentas, adoptadas dictatorialmente a favor del espíritu público, impiden que el espíritu de la libertad surja. Es un círculo vicioso.[125]

Aquí se encuentra otra similitud con la idea tocquevilleana de que los males de la democracia sólo pueden ser curados con más democracia.[126] Explícitamente, Constant reconoció que las emergencias podían ocurrir. Su crítica estaba dirigida a las respuestas que los gobiernos daban a estos eventos:

124 Constant, Benjamin, *The Spirit of Conquest,* ‘‘Durante las crisis de esta naturaleza’’, decía Constant, los culpables que son castigados son siempre pocos. Otros permanecen silentes, se ocultan y esperan. Toman ventaja de la indignación que la violencia ha levantado en el espíritu de los hombres. Toman ventaja de la consternación que la apariencia de injusticia levanta en la mente de los hombres de escrúpulos. Al emanciparse de las leyes, el poder pierde su carácter distintivo y su feliz preeminencia. Cuando es atacado por facciones... la masa de ciudadanos se divide, ya que les parece que sólo tienen una elección entre dos facciones. Se nos cuestionará citando al interés del Estado, el peligro de procedimientos tardados, la salud pública. ¿No hemos escuchado ya demasiado estas expresiones bajo los más execrables de los regímenes? ¿Nunca se agotarán? Si se admiten estos pretextos, esas palabras aparentemente plausibles, entonces cada partido identificará el interés del estado con la destrucción de sus enemigos, verá los peligros de la tardanza en una hora de pesquisas e identificará la seguridad pública con una condena emitida sin juicio ni evidencia’’, *ibid*., p. 136.

125 Constant, *Political Writings*, p. 111.

126 ‘‘En la inmensa complejidad de las leyes humanas sucede a veces que la extrema libertad corrige el libertinaje, y la extrema democracia evita los problemas de la democracia’’, Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America,* trad. George Lawrence, vol. 1, New York, Harper & Row, 1969, p. 195.

> Existen, sin duda, momentos de peligro para las sociedades políticas, que la prudencia humana difícilmente puede conjurar. Pero no es por medio de la violencia, a través de la supresión de la justicia, que esos peligros pueden evitarse. Ello se logra, por el contrario, adhiriéndose más escrupulosamente que nunca a las leyes establecidas, a los procedimientos tutelares para preservar las garantías. Dos ventajas resultan de esta valiente persistencia en el camino de la legalidad: los gobiernos dejarían a sus enemigos el oprobio de violar la más sagrada de las leyes, y ganarían, con la calma y seguridad que demuestren, la confianza de aquella masa tímida que estaría por lo menos incierta si las medidas extraordinarias traicionaran en los custodios de la autoridad un urgente sentido de peligro. Cualquier gobierno moderado, cualquier gobierno que descanse en la regularidad y en la justicia, se arruina por cada interrupción de la justicia y por cualquier desviación de la regularidad. Puesto que está en la naturaleza [del gobierno] el ablandarse tarde o temprano, sus enemigos esperarán hasta entonces para aprovecharse de los resentimientos contra él. La violencia que pareció por un momento venir a su rescate, en lugar de ello hizo que su caída fuera inevitable. Ya que al librar al gobierno de algunos de sus opositores generalizó el odio que esos opositores sentían por él.[127]

Las medidas dictatoriales provocarán, inevitablemente, la caída del régimen en el largo plazo. Es sólo en libertad como los ciudadanos aprenden a hacer buen uso de la libertad política. De acuerdo con Constant:

> sólo cuando una Constitución es vieja, ha sido observada por un largo tiempo, es conocida, respetada y estimada se puede suspender por un instante, cuando una gran emergencia así lo requiera. Pero si una Constitución es nueva y no ha sido practicada, ni se identifica con los usos de un pueblo; cada suspensión, sea parcial o temporal, significa el fin de la Constitución. El *habeas corpus* puede suspenderse en Inglaterra porque en ese país las instituciones, los cuerpos, las prerrogativas y los derechos tienen una estabilidad garantizada por 150 años de existencia.[128]

127 Constant, *Political Writings*, p. 36.

128 Constant, Benjamin, *De la liberté des brochures, des pamphlets et des journaux considérées sous le rapport de l'intérêt du gouvernement*, 1814, p. 471. Traducción al inglés en *Pamphleteer* núm. 6, Londres, 1815, pp. 206-38. Citado por Dodge, *Constant's Philosophy,* p. 101. Pero en general, Constant señala, ''presentado inicialmente como un medio de último recurso, a ser utilizado en circunstancias muy raras, el poder arbitrario se convierte en la solución a todos los problemas y en un expediente cotidiano. En ese momento no sólo aumenta el número de los enemigos de la autoridad junto con el de sus víctimas, sino que su desconfianza también se sale de toda proporción con respecto al número de sus enemigos''. *The Spirit of Conquest,* p. 135.

En esta aparente contradicción Constant parece aceptar, en algunos casos, el principio de operación dual. Reconoce que bajo ciertas circunstancias extraordinarias sería útil suspender los derechos garantizados por las leyes por un breve lapso de tiempo, con el fin de preservar la Constitución. Más aún, aunque no lo hubiera dicho explícitamente, parecería que Constant pensaba que no existía *ningún procedimiento institucional* seguro capaz de prevenir un potencial abuso de los poderes de emergencia. Confiaba más en los hábitos y en los viejos usos liberales producto del tiempo que en la misma Constitución. Entre líneas podemos leer que Constant creía que la verdadera salvaguarda de las sociedades contra la tiranía estaba en las *meurs* tocquevilleanas. Esta subestimación de los procedimientos —''las deidades tutelares de la sociedad''— y de las instituciones, es muy sorprendente en un pensador considerado el ''apóstol constitucional'' de su tiempo. Así, parece que después de todo las medidas de emergencia sí eran útiles; sin embargo, las leyes no podían hacerlas seguras. No existía ninguna garantía del todo confiable contra la posibilidad de abuso. En este sentido, la implicación tácita de Constant era que la sociedad estaría mejor si la caja de Pandora permanecía cerrada. Tal vez, los procedimientos existían —en la Constitución romana—, aunque se encontraran ocultos por el manto liberal y su interpretación histórica de la experiencia republicana. En un Estado libre, afirma Clinton Rossiter, las formas de despotismo pueden ser ''utilizadas exitosamente en tiempos de crisis para preservar la libertad''.[129]

El problema de cómo las Constituciones lograron adquirir estabilidad no es abordado por Constant. Y esta es una omisión significativa. Otros supuestos teóricos son cuestionables. Puesto que cualquier evento presente puede ser explicado como la consecuencia retardada de algún acontecimiento pasado, es muy difícil eliminar la causalidad espuria. Algunos de los alegatos de inevitabilidad son poco plausibles.

VII. CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES

El influjo de las ideas constitucionales francesas en el mundo hispánico fue tal que las únicas provisiones de emergencia incluidas en la Constitución de Cádiz fueron la detención preventiva y la suspensión del

129 Rossiter, Clinton L., *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1948, p. 28.

habeas corpus. Las preocupaciones liberales habían prevalecido. Sobre la detención preventiva, *sin la suspensión del habeas corpus,* el artículo 172 afirmaba que: ''sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir ordenes al efecto; pero a condición de que dentro de 48 horas deberá serle entregado al tribunal o juez competente''.[130] De la misma forma, el artículo 308 señalaba que: ''si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades descritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por tiempo determinado''.[131] La similitud entre el artículo 308 y la suspensión inglesa del *habeas corpus* no es fortuita. En el artículo 308 la comisión de redacción deliberadamente trató de reproducir la práctica inglesa. Como Pedro Cruz Villalón demuestra, ''la discusión puso de manifiesto que la comisión se había inspirado al redactar este artículo en la 'suspensión del *habeas corpus acts*' inglesas, en particular las aprobadas a instancias de Pitt, entre 1794 y 1801''.[132]

Los poderes de emergencia de la Constitución de Cádiz no fueron, como pretende Brian Lovemann, definidos de manera amplia. Sino por el contrario, estuvieron restringidos a la suspensión temporal del *habeas corpus*.[133] La Constitución de 1812 estuvo en vigor en España en tres ocasiones. Durante el primer periodo (1812-1814), el gobierno pidió la aplicación del artículo 308 sólo en una ocasión. En ese momento, las Cortes españolas rechazaron la petición de la Regencia.[134] Durante el segundo periodo constitucional, la aplicación del artículo 308 ''fue considerada en tres ocasiones y sólo en una de ellas, cuando la ciudad de Cádiz estuvo bajo sitio por el ejército francés y cuando el régimen constitucional estaba irremediablemente perdido, fue que se puso en vigor este artículo''.[135]

130 La Constitución de Cádiz está reproducida en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1992),* 17a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 82.

131 *Ibid.,* p. 95.

132 Villalón, *Estado de sitio,* p. 260.

133 Loveman está equivocado cuando asegura que la Constitución de Cádiz ''reforzó el enorme poder del gobierno en tiempos de emergencia''. Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America,* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, pp. 41-42.

134 La solicitud fue hecha el 23 de diciembre de 1812. La Comisión consideró que la petición hecha por la Regencia era innecesaria. Villalón, *Estado de sitio,* p. 262.

135 La primera solicitud fue hecha el 7 de septiembre de 1820. La segunda solicitud se realizó dos años después, el 12 de octubre de 1822. Para una descripción detallada de estos eventos, véase Villalón, *Estado de sitio,* pp. 262-268.

Para 1823 las fuerzas conservadoras españolas, asistidas por tropas francesas de la Santa Alianza, otra vez amenazaban la sobrevivencia del régimen español liberal. Fernando VII impuso su autoridad con el auxilio de los realistas españoles y de un ejército extranjero. Las Cortes y el gobierno liberal fueron puestos bajo sitio por las fuerzas realistas en la ciudad de Cádiz. Finalmente, después de varios meses y mucha deliberación, las Cortes aprobaron la propuesta de suspender algunos de los procedimientos formales para arrestar a los criminales para hacer frente a la emergencia. Sin embargo, estas suspensiones sólo tendrían lugar en aquellos distritos declarados en 'estado de guerra'. Estas medidas llegaron demasiado tarde para cambiar el curso de los acontecimientos. Según Villalón:

> No quiere decir esto que los ''moderados'' en su oposición a la aplicación del artículo 308, en particular en octubre-noviembre de 1822, deseasen la caída del régimen constitucional; por el contrario, más bien hay que pensar que estaban convencidos de que *la suspensión de la Constitución suponía el fin de ésta*. Pero esto que, sin duda, *valía para aquellos años del otro lado de los Pirineos y que, sin duda, habían leído en Constant, para el régimen liberal español era ruinoso*.

Según Villalón, esto ''tampoco quiere decir que el régimen liberal del Trienio se hubiera salvado 'a base del 308', pero sí que la situación política era la contemplada en dicho artículo, a pesar de lo cual no se aplicó o se hizo palmariamente tarde''.[136] El 22 de diciembre de 1836, el artículo 308 fue utilizado por segunda y última vez en medio de una guerra civil. La Constitución fue puesta en vigor una vez más por una facción liberal, lo que requirió que las Cortes Constituyentes aplicaran el artículo 308.[137]

Si bien es cierto que los gobiernos españoles solicitaron, sin éxito, el empleo del artículo 308 en algunos casos no críticos, también es cierto que, cuando las verdaderas amenazas aparecieron, dicho artículo no proveyó al régimen liberal con la suficiente autoridad para hacer frente a las emergencias. La suspensión del *habeas corpus* prevista en el artículo 308 de la Constitución de Cádiz era demasiado restrictiva para permitirle al gobierno liberal español el preservar el gobierno constitucional contra la agresión de fuera y de dentro que tuvo lugar entre 1822 y 1823. Para

136 Villalón, *Estado de sitio*, pp. 266-267.
137 *Ibid*., pp. 267-268.

cuando la suspensión ilimitada fue finalmente aprobada por las Cortes, la ciudad de Cádiz, donde descansaba el gobierno liberal, se encontraba bajo sitio y el país había sido totalmente invadido por ejércitos extranjeros.[138] La respuesta a tales situaciones críticas demandaba que el gobierno tuviese amplios poderes fiscales sobre el ejército y en otras áreas. La suspensión de ''las formalidades prescritas para el arresto de personas'' no proveía al gobierno con los suficientes medios legales para controlar revueltas serias que amenazaran la existencia del régimen. No sólo era el artículo 308 insuficiente para librar la guerra, sino que aun este recurso le fue negado al gobierno por las Cortes españolas. Constant y los otros pensadores franceses del periodo fueron los que proveyeron la justificación teórica para el rechazo a ejercer la autoridad prevista por el artículo 308. La incapacidad de la Constitución para proveer al régimen liberal español con medios adecuados para sobrevivir puede ser vista como la primera consecuencia del manto liberal.

En México, la Constitución de 1812 fue puesta en vigor por el gobierno colonial. Las autoridades locales, a lo largo y ancho de Hispanoamérica, juraron obediencia a la Constitución. La ''famosa ley del *habeas corpus*'' fue celebrada por los intelectuales, clérigos y funcionarios públicos mexicanos al momento de jurar la nueva Constitución.[139] Un libro escrito por Cottu, sobre ''la administración de la justicia criminal en Inglaterra y el espíritu del gobierno inglés'', popularizó la ley del *habeas corpus* en Hispanoamérica.[140] Antes de que se consumara la independencia, la práctica inglesa es mencionada en la Constitución de Apatzingán de 1814.[141] El gobierno independiente en México fue más allá de las Cortes españolas, al proponer la abolición de las distinciones raciales, al abrir las oficinas de gobierno a todos los ciudadanos y al abolir la esclavitud.[142]

138 *Idem*.

139 El sacerdote Miguel Guridi y Alcocer aclamó ''la famosa ley que se nombra de habeas corpus'' en un discurso el 11 de junio de 1820. *Liberalismo mexicano,* p. 80.

140 Este libro originalmente escrito en francés y traducido al español fue: Cottu, M., *De la administración de la justicia criminal en Inglaterra y espíritu del sistema gubernativo inglés*, Londres, L. Wood, 1824. Reyes Heroles, *Liberalismo mexicano*, p. 324, nota 8. El libro también es mencionado por Safford, ''Politics, Ideology and Society'', p. 367.

141 Art. 32: ''El hogar de cada persona será respetado como si fuese un asilo sagrado y la ley será administrada con las prescripciones y restricciones de la famosa ley de haveas corpus de Inglaterra''. Reyes Heroles, *Liberalismo mexicano*, p. 28.

142 Timothy E., Anna, ''The Independence of Mexico and Central America'', en Leslie Bethell (ed.), *The Independence of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 49-154.

La prueba más importante de que las fuerzas independentistas en México no se oponían a la Constitución es que el Plan de Iguala refrendó a la Constitución española 1812 y que ésta permaneció en vigor hasta diciembre de 1822: más de un año *después* de la consumación de la independencia.[143] El desorden político en la metrópoli era una señal de que la Constitución estaba en peligro en España y que una acción drástica era necesaria para preservarla en América. Dado el clima de opinión, ‘‘los mexicanos sólo necesitaban un programa político atractivo para cambiarse al bando de la independencia’’.[144]

El gobierno virreinal cayó sólo siete meses después de la publicación del Plan de Iguala. El virrey Apodaca, a instancias de sus oficiales, suspendió varias garantías constitucionales básicas para resistir a los rebeldes. Al hacerlo, señala Timothy Anna, aumentó el descontento de los criollos, ‘‘quienes reconocieron que la facción independiente garantizaba la Constitución de Cádiz, mientras que en ese momento el Virrey la amenazaba’’.[145] El dogma de que bajo ninguna circunstancia podía ser suspendida la Constitución estaba firmemente establecido en México a principios del siglo XIX. Los liberales mexicanos tenían como una de sus máximas favoritas ‘‘el primer paso tomado contra la seguridad individual, constituye ciertamente el comienzo de la ruina de la nación y del gobierno’’.[146]

En España, el único poder de emergencia incluido en la Constitución de Cádiz fue la suspensión del *habeas corpus.* La suspensión era inadecuada porque no proveía al gobierno con suficientes medios *legales* para librar una guerra contra los adversarios internos y externos del régimen liberal. Más aún, inclusive este medio limitado no fue utilizado durante algunas de las situaciones más críticas. Los constituyentes rehusaron incluir provisiones que concedieran *amplios* poderes de emergencia. Prefirieron tomar el riesgo de no regular las medidas extraordinarias, en lugar de poner en manos del gobierno un arma tan formidable.[147] Como veremos, la ausencia de *amplios* poderes de emergencia en la Constitución de Cádiz condujo a la degeneración legal y al ejercicio arbitrario del poder.

143 *Ibid*., p. 84.
144 *Idem*.
145 *Idem*. Mis cursivas.
146 Hale, *Liberalismo mexicano,* p. 89.
147 Villalón, *Estado de sitio,* p. 300.

VIII. CONCLUSIÓN: SECUELAS CONSTITUCIONALES

En España, la presteza extraconstitucional significó la sustitución de la autoridad civil por la jurisdicción militar. Inicialmente, señala Villalón, esta sustitución tomó la forma de una extensión de la ley marcial. El ejército, además de dispersar a multitudes que protestaban, tenía la autoridad para juzgar a prisioneros en lugar de presentarlos ante un juez civil. El origen de esta práctica se encuentra en el Antiguo régimen. En ese entonces los salteadores de caminos, bajo ciertas circunstancias, podían ser juzgados por las fuerzas militares comisionadas para perseguirlos. Entre 1820 y 1823 el régimen liberal español enfrentó cierto número de revueltas armadas que buscaban derrocarlo. A pesar de ello, las autoridades judiciales se mostraron renuentes a emitir órdenes de arresto contra los rebeldes. Una ley, promulgada el 17 de abril de 1821, fue la respuesta del gobierno a esta incapacidad de enfrentar a las emergencias legalmente. Con esa ley, ''los liberales abren una importante brecha en el régimen constitucional: el sometimiento a los consejos de guerra a ciudadanos no militares''.[148]

La ley del 17 de abril de 1821 buscaba abreviar los procesos judiciales de aquellos acusados de crímenes contra la seguridad del Estado. La ley estaba basada, de manera precaria, en el artículo 286 de la Constitución de Cádiz, que señalaba que: ''las leyes arreglarán la administración de la justicia en lo criminal, de manera que el proceso sea formado con brevedad, y sin vicios, a fin de que los delitos sean prontamente castigados''.[149] Aquellas personas aprehendidas en persecución por tropas militares, comisionadas por una autoridad competente, estaban sujetas a la jurisdicción militar. Si los criminales resistían el arresto, entonces los militares tenían el derecho de juzgar a las personas, aun si las órdenes de aprehensión habían sido expedidas por una autoridad civil. Una vez que se producía ''resistencia'' al arresto, los militares estaban al mando de la situación. La ley construyó una ficción legal por la cual los militares eran competentes, aun si no se presentaba resistencia alguna, puesto que una multitud pacífica, después de haber sido conminada a dispersarse, si no lo hacía la autoridad consideraba como que hacía ''resistencia'' y entonces se podía juzgar militarmente a los reos.

148 *Ibid.*, p. 319.
149 *Ibid.*, p. 322.

La comisión legislativa de las Cortes que redactó la ley del 17 de abril de 1821 argumentó que ésta sólo incorporaba dos ordenanzas ya existentes. Estas leyes databan de 1783 y 1802, y le conferían al ejército la autoridad para juzgar a los salteadores de caminos y ladrones cuando, y sólo cuando, opusiesen resistencia al arresto.[150] El *status* privilegiado que la Constitución le reconocía al ejército (artículo 250), fue esgrimido para apoyar la constitucionalidad de dicha ley. Sin embargo, como Villalón aduce de manera convincente, ese artículo únicamente probaba que los fueros militares subsistían *sólo para* el ejército, y no autorizaba de ninguna forma a que los ciudadanos en general fuesen sujetos a los procedimientos militares.

La cuestión clave, sin embargo, era que esas viejas leyes *se ocupaban de los contrabandistas, los ladrones y los salteadores de caminos*, mientras que la comisión legislativa buscaba que la ley del 17 de abril se aplicara a los ‘‘facciosos contra el régimen constitucional’’. La ley equiparaba a los disidentes políticos con criminales ordinarios. La interpretación fue tan expansiva que podía **—**y fue**—** reprimir disturbios urbanos y protestas pacíficas. A diferencia de otras leyes marciales, tales como la Riot Act inglesa, la ley del 17 de abril no sólo proveía autoridad para dispersar a una chusma hostil, sino que establecía comisiones militares y tribunales para juzgar a civiles después de que los desórdenes habían sido suprimidos. Después, esta ley proveyó la base legal para los estados de sitio. Un representante en las Cortes constituyentes de 1854-1856 aducía que la ley del 17 de abril rara vez había sido utilizada apropiadamente. Los gobiernos generalmente hicieron abuso de la ley declarando estados de sitio cuando no había guerra.[151] Hasta 1870, la ley del 17 de abril de 1821 proveyó a los gobiernos españoles con una autoridad extraconstitucional y arbitraria para reprimir a sus enemigos políticos.

Una ley secundaria, cuyo objetivo era la persecución de criminales comunes, había sido claramente distorsionada por el gobierno para transformarla en un instrumento *ad hoc* para lidiar con el desorden político. Tal vez esta perversión legal ocurrió porque la Constitución (donde debía

150 Las dos leyes son: la 12-10-10 y la 12-17-8 de la *Novísima Recopilación*, D. Carlos III, decreto real del 5 de mayo de 1783 e instrucción real de junio de 1784, capítulo 8. *Pena de los bandidos, contrabandistas o salteadores de caminos que hiciesen resistencia a la tropa destinada a perseguirlos.* y, Na. R., 12.17.8 D. Carlos IV, orden del 30 de marzo de 1801 y 10 de Abril de 1802, *Los salteadores de caminos y sus complices, aprehendidos por la tropa en las poblaciones, queden sujetos al Juicio militar*, Villalón, *Estado de sitio*, p. 324.

151 Villalón, *Estado de sitio*, p. 326.

estar considerado un procedimiento diseñado para lidiar con situaciones extraordinarias), carecía de amplios poderes de emergencia. Puesto que los constituyentes rehusaron incluir tales poderes en la Constitución de 1812, la forma legítima para hacer frente a las revueltas fue clausurada. Después, los gobiernos liberales buscaron —y encontraron— una forma de obviar a la Constitución: adoptar leyes secundarias, y distorsionar su espíritu.

Podríamos argumentar que la ausencia de amplios poderes de emergencia en la Constitución de 1812 condujo al gobierno arbitrario *de facto*. Puesto que la Constitución liberal sólo permitía la suspensión del *habeas corpus*, los gobiernos incrementaron su poder pervirtiendo y expandiendo la esfera de competencia de leyes secundarias. La lógica de este eslabón causal es la siguiente: hasta mediados del siglo XIX los constituyentes españoles prefirieron correr el riesgo de no regular los poderes de emergencia en la Constitución.[152] Sin embargo, como muestran los debates sobre la ley del 17 de abril de 1821, en ese momento el uso de leyes secundarias para compensar la ausencia de provisiones constitucionales fue vista por muchos como un recurso menos pernicioso a la libertad individual.[153] Ciertamente, tales leyes *no* estarían incorporadas de manera permanente en la ley fundamental del país. La probabilidad de sentar los cimientos de la dictadura sería menor *si* la Constitución permanecía intocada. La ley del 17 de abril —pensaban— constituiría una desviación lamentable, pero temporal, obligada por las circunstancias. Creyeron que, a la larga, los efectos de las leyes secundarias serían menos detrimentales al gobierno limitado que los poderes constitucionales de emergencia. La expectativa era que tarde o temprano la realidad se conformaría a la teoría, y que entonces el uso problemático de leyes secundarias caería en el olvido. Así, la Constitución liberal fue preservada en su pureza, pero no el estado de derecho. Esta historia pronto se repetiría en México. Ahí José María Luis Mora se quejaría de que, a pesar de la Constitución liberal de 1824, las comisiones militares irregulares gobernaban al país.

152 *Idem*.
153 *Ibid*., pp. 320-328.

CAPÍTULO TERCERO

EL DESEMPEÑO DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ CRISIS POLÍTICA Y PODERES DE EMERGENCIA

Como algunos historiadores han observado, la Constitución española era el sistema más radical de su tiempo en Europa. Entre los nuevos países independientes hispanoamericanos, México fue el único en conservar temporalmente a la Constitución de Cádiz en su territorio. La Constitución de 1812 permaneció en vigor por casi dos años (de agosto de 1821 a abril de 1823), *después* de que se consumó la independencia. En el México independiente el gobierno de Agustín de Iturbide chocó con el Congreso sobre cuál era el uso legítimo y la esfera de competencia de los limitados poderes de emergencia incorporados en la Constitución de Cádiz. A resultas de los disturbios políticos, el gobierno intentó primero seguir la Constitución, al solicitarle al Congreso que fueran suspendidas las formalidades judiciales para el arresto de personas. Pretendía emplear el artículo 308 de la Constitución de Cádiz. Al mismo tiempo, el gobierno de Iturbide se percató de que dicho poder era demasiado limitado e hizo una interpretación expansiva de la Constitución para justificar la creación de comisiones militares extraconstitucionales. Sin embargo, el primer Congreso Constituyente rehusó, tanto decretar la suspensión como a permitir que comisiones militares juzgaran a civiles. La dinámica política de este conflicto entre poderes difícilmente era única. Era la misma que hizo que las provisiones constitucionales de emergencia no funcionasen en España, más o menos al mismo tiempo.

En este capítulo exploro las implicaciones constitucionales de la crisis entre Iturbide y el Congreso de agosto de 1822. El arresto de varios diputados por el gobierno colocó a la Constitución, y a sus provisiones de emergencia, en el centro del debate en el Congreso. La relevancia de este episodio es dual: por un lado, la crisis hace luz en el desempeño del modelo constitucional liberal durante emergencias; por el otro, estos debates parlamentarios son la mejor evidencia posible sobre las concepciones prevalecientes en ese momento.

El uso de provisiones de emergencia fue especialmente problemático durante la crisis de agosto de 1822, porque se creía que algunos de los miembros del Congreso (el cuerpo autorizado por la Constitución de 1812 para suspender, bajo el artículo 308, ciertas formalidades para el arresto) estaban implicados en una supuesta conspiración para derrocar al gobierno. Esto complicó la operación de la Constitución liberal en México. Sin embargo, como demuestra el caso de España más o menos al mismo tiempo, aun sin tal complicación, las provisiones constitucionales para suspender el *habeas corpus* durante emergencias rara vez funcionaban de manera correcta. En México, las preocupaciones liberales dominaban al Congreso; los diputados más prominentes se convertirían después en los líderes y teóricos de la facción liberal en el México republicano temprano.

I. Primeras disputas constitucionales en México

Para finales de 1820, el movimiento revolucionario en la Nueva España casi había desaparecido. En ese momento solamente unos cuantos líderes seguían la guerra en el sur del país. Después de diez años de guerra civil parecía que la causa realista había finalmente triunfado. Sin embargo, en ese año la Constitución de Cádiz fue puesta en vigor en España una vez más. Los historiadores todavía debaten sobre si la independencia mexicana fue el resultado de una reacción conservadora de españoles y criollos o la restauración de la Constitución liberal. Un comandante realista, Agustín de Iturbide, fue enviado por el virrey Apodaca en noviembre de 1820 a luchar contra las tropas del líder rebelde Vicente Guerrero. Iturbide, en lugar de luchar con los rebeldes, se alió con ellos y proclamó la independencia en un manifiesto conjunto a principios de 1821: el Plan de Iguala.

El plan preveía la organización de una monarquía constitucional y el ofrecimiento de la Corona a Fernando o a algún otro príncipe europeo. El plan garantizaba la continuación de la Iglesia católica, el establecimiento de la independencia y la unión de europeos y americanos. Estas tres garantías fueron expresadas en los términos ‘‘Religión, Independencia y Unión’’. Iturbide hizo la independencia posible al responder tanto a las objeciones de viejos rebeldes, como a los intereses de la elite que apoyaba al régimen español, garantizando la estabilidad política, una monarquía constitucional y la preservación de los privilegios. Al mismo tiempo,

prometía independencia e igualdad. Como Anna afirma: ‘‘a todos les ofreció algo’’.[154] Para fines de julio de 1821, los rebeldes, bajo la bandera de las tres garantías, controlaban las guarniciones de la mayoría de las ciudades más importantes. El 5 de julio de 1821 un motín depuso al virrey Apodaca, debido a su incapacidad para terminar con la revuelta de Iturbide. Un enviado español, Juan O'Donojú, nombrado por las Cortes como Capitán General, llegó a México en junio de 1821 y, reconociendo una situación que no tenía vuelta atrás, el 24 de agosto de 1821 firmó con Iturbide un tratado en el pueblo de Córdoba, que reconocía la independencia del Imperio mexicano. Una Junta Provisional de Gobierno fue instalada de acuerdo con el Plan de Iguala y con los Tratados de Córdoba. Este cuerpo nombraría a los miembros de la Junta de Regencia. La Junta se instauró el 28 de septiembre de 1821 e inmediatamente redactó un Acta de Independencia. Designó después a los miembros de la regencia y convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, que debía redactar una Constitución para el nuevo Imperio mexicano. La Constitución española de 1812 (con excepción de aquellas partes que contravenían a los Tratados de Córdoba o al Plan de Iguala) permanecería en vigor mientras que el Congreso redactaba la Constitución del Imperio. Se llevaron a cabo elecciones, y el 22 de febrero de 1822 el Congreso Constituyente abrió sus sesiones.

Puesto que ningún monarca aceptó la Corona de México, el 19 de mayo de 1822 Iturbide fue proclamado emperador, con amplio apoyo popular. El reinado de Iturbide duró apenas diez meses, de mayo de 1822 a marzo de 1823. Poco después de su proclamación, el movimiento antiiturbidista creció de manera significativa. Los republicanos, que apenas regresaban, empezaron a conjurar contra el nuevo gobierno. En el centro de las disputas políticas había un desacuerdo entre el emperador y el Congreso acerca de sus respectivos poderes.[155] El Congreso aducía que la soberanía residía en él y, por lo tanto, tenía preeminencia sobre el Ejecutivo. De acuerdo con Anna, el primer problema era que el Soberano Congreso Constituyente pasaba la mayor parte de su tiempo haciendo legislación, ‘‘olvidando su deber básico que era el crear una Constitución y el permitir que se realizaran elecciones para un congreso regular’’.[156]

154 Anna, ‘‘The Independence of Mexico and Central America’’, en Leslie Bethell (ed.), *The Independence of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 85. Véase también Anna, Timothy E., *The Mexican Empire of Iturbide*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1990.

155 Anna, *Mexican Empire*, p. 89.

156 *Ibid*., p. 90.

El Congreso sancionó provisionalmente a la Constitución de Cádiz hasta que se contara con una Constitución mexicana. Sin embargo, al hacerlo, el Congreso decretó la excepción de todos aquellos artículos de la Constitución española que estaban en conflicto con el Plan de Iguala, la independencia de México y los decretos del Congreso. La percepción de que todos los poderes pertenecían a la rama legislativa del gobierno provenía de la supremacía de las Cortes sobre el gobierno español. Iturbide no aceptó la interpretación de la supremacía parlamentaria. Según un historiador, ‘‘los intentos del Congreso para ejercer y utilizar los poderes de la soberanía, habrían hecho la tarea de cualquier emperador imposible y habrían presentado como un tirano y un opresor a quien fuera que ocupara el cargo’’.[157] Aun si uno no comparte del todo esta interpretación, *es claro que en el México independiente, los efectos de implementar un modelo constitucional basado en los límites funcionales se hicieron evidentes*.

Entre julio y octubre de 1822 ocurrieron tres disputas entre los poderes. Una se refirió a la decisión del Congreso de no permitir al emperador tener el poder de veto, especialmente con respecto a las leyes constitucionales o a los impuestos. El segundo desacuerdo versó sobre la cuestión de quién tendría el derecho de nombrar a los miembros del Supremo Tribunal de Justicia creado por el gobierno. El Congreso declaró que esas nominaciones eran parte de sus atribuciones. Iturbide rehusó aceptar esto y nombró él mismo a sus miembros. El tercer punto en discordia, el más relevante para efectos de este libro, tenía que ver con el deseo del gobierno de instaurar comisiones militares o tribunales especiales para restaurar la paz y el orden en las provincias y en las ciudades, pero que ‘‘a los ojos de la mayoría de los miembros del Congreso, no era sino un intento de imponer la ley marcial para combatir las conspiraciones contra el gobierno. El Congreso se opuso de manera vigorosa a esta iniciativa’’.[158]

El 4 de agosto de 1822 Iturbide mandó una petición al Congreso referente a la creación de comisiones militares. El 2 de agosto esta propuesta fue apoyada por el Consejo de Estado en una reunión extraordinaria con Iturbide. Esta medida fue una repuesta a las manifestaciones públicas de la ciudad de México durante el último día de julio, que demandaban la disolución del Congreso y la proclamación de una monarquía absoluta o de una república.[159] El documento enviado por Iturbide rechazaba la am-

157 *Ibid*., p. 94.
158 *Ibid*., p. 95.
159 *Ibid*., p. 96.

nistía que el Congreso había otorgado a los descontentos políticos y proponía en cambio la creación de comisiones militares para perseguir a personas que disputaran la legitimidad de la proclamación de Iturbide. El documento anunciaba la existencia de conspiraciones a lo largo del país que buscaban proclamar la república o disolver el Congreso. Iturbide pedía la suspensión, bajo la autoridad del artículo 308 de la Constitución de Cádiz, de los artículos 287, 293, 295, 299 y 300, artículos que se referían a las garantías contra la detención arbitraria. Iturbide insistió en que la administración de justicia en el Imperio se encontraba paralizada, en que no había jueces, ni tribunales, ni justicia. El gobierno recomendaba que tanto la suspensión como los tribunales militares fueran puestos en efecto durante un periodo de seis meses. El Ejecutivo aducía que los tribunales existentes y las leyes ordinarias no bastaban para lidiar con la situación. Los tribunales especiales conocerían crímenes de sedición, robo y asesinato cuando ''la seguridad del Estado y de los habitantes del Imperio estuviere involucrada''. El gobierno acusaba de sedición a todos aquellos que conspiraran contra la libertad política y la independencia de la nación, contra el gobierno establecido, contra el emperador y contra el Congreso nacional y contra la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones. En la petición también mencionaba que, ''cuando la sociedad está en peligro, las instituciones liberales, la libertad individual, la propiedad y los derechos más preciosos se pierden todos y un gobierno tiránico y despótico reemplaza al gobierno constitucional moderado que ahora nos gobierna''. A la luz de todos los peligros que nos amenazan, le decía al Congreso, ''¿no haríamos el sacrificio de una pequeña parte de nuestra libertad para que no la perdamos del todo?''

> En los Estados más libres, la previsión de sus legisladores ha permitido ocurrir, en las grandes crisis, a remedios extraordinarios pasajeros, con la mira de salvar la patria, su Constitución y su gobierno. No sería difícil probar con la historia, que la libertad pública ha perecido en muchos países por falta de semejante recurso: los gobiernos en circunstancias extraordinarias, se han apoderado para siempre de un poder arbitrario que se les rehusó por un tiempo corto y determinado.[160]

160 *Consulta del gobierno al soberano congreso sobre que se establezca un tribunal especial en esta Corte y demás capitales de Provincia, dedicado a juzgar exclusivamente las causas de sedición contra el Estado*, ciudad de México, 4 de agosto, 1822. La consulta está reproducida en la sesión del 15 de agosto de 1822. *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824),* vol. 3. Actas del Congreso Constituyente Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 406-413.

El gobierno pretendía que ‘‘...para salvar la nación, y aún a los mismos perturbadores; para preservar su independencia y sus libertades, el consejo consulta el establecimiento de un tribunal especialmente encargado de conservarlas. En una palabra, trata de remover los peligros que nos amenazan, y para cuyo remedio no bastan las leyes ordinarias’’.[161] Sin embargo, en abierta contradicción, también pretendía que tales medidas ‘‘no eran ilegales’’, puesto que ‘‘la Constitución permite la creación de tribunales especiales para adjudicar en asuntos determinados’’.[162] Con todo, el artículo 278, al cual el gobierno hacía referencia implícita, tenía el propósito de proveer la creación de cortes especializadas en asuntos técnicos, tales como la minería, y no preveía la creación de tribunales militares para juzgar a ciudadanos ordinarios. Así, el artículo 247 de la Constitución claramente establecía que: ‘‘ningún español puede ser juzgado en procesos criminales o civiles por ninguna comisión, sino sólo por el tribunal competente establecido con anterioridad por la ley’’.[163] El documento de Iturbide también le recordaba al Congreso que el artículo 308 de la Constitución ‘‘autoriza al Congreso a suspender las formalidades jurídicas’’ al arrestar personas, y si había un momento en que tal provisión debía ser empleada, ‘‘es ciertamente ahora el momento de ejecutarla’’.[164]

Los argumentos de Iturbide eran muy similares a aquellos otros aducidos por las Cortes españolas un año antes, cuando decretaron la ley del 17 de abril de 1821: se suponía que los cuerpos judiciales ordinarios eran incapaces de desempeñar sus funciones de manera eficiente.[165] Los procesos criminales tomaban un largo tiempo: en España algunos jueces eran *serviles,* o apoyaban al viejo régimen, mientras que en México el aparato judicial simplemente no existía. Debe mencionarse que la petición de Iturbide al Congreso, aunque empleaba los mismos argumentos que las Cortes españolas, *no citaba* la ley del 17 de abril como un precedente legal. El gobierno argumentaba que los artículos 278 y 308 le concedían suficiente autoridad para llevar a cabo las medidas propuestas. Como se

161 *Actas Constitucionales,* p. 411.

162 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales,* p. 93.

163 *Ibid.,* p. 89.

164 Sobre el artículo 308, véase capítulo segundo.

165 La ley del 17 de abril de 1821 fue conocida de forma paralela como: ‘‘Ley para abreviar las causas de conspiración’’, ‘‘Ley interina para abreviar las causas criminales de los que atentan contra el sistema constitucional’’, ‘‘Decreto de las Cortes sobre el modo de conocer en las causas de conspiración o maquinaciones contra la observancia de la Constitución’’. Villalón, *Estado de sitio,* p. 320, nota de pie, p. 72.

ha hecho ya notar, la creación de comisiones militares era contraria al artículo 247, y por lo tanto era anticonstitucional. Sin embargo, el punto relevante aquí es que, en ese momento, el gobierno creía que la Constitución de Cádiz le ofrecía suficientes medios para enfrentar emergencias.

El argumento de Iturbide de que era mejor sacrificar una pequeña parte de las libertades individuales de los ciudadanos para no ponerlas en riesgo todas, no impresionó al Congreso. Dos comisiones parlamentarias (la encargada de la Constitución y aquella encargada de la legislación) fueron encomendadas de considerar la propuesta del gobierno. El 14 de agosto de 1822 las comisiones conjuntas informaron al Congreso sobre sus deliberaciones. La propuesta del gobierno era inaceptable en todos sentidos, y, por lo tanto, fue rechazada. Para la mayoría de los miembros de las comisiones, la ley propuesta era ''contraria a la filosofía ilustrada, contraria a la razón y contraria al interés nacional''.[166] Solamente un diputado consideró que la Constitución, en los artículos 308 y 278, permitía la creación de tribunales especiales por periodos limitados de tiempo para contrarrestar amenazas específicas al bienestar público.[167] La mayoría de los diputados pensaron que los artículos 308 y 278, que permitían la suspensión de la jurisdicción ordinaria para lidiar con asuntos específicos, no aplicaba al caso. De acuerdo con los constituyentes españoles, esos artículos se referían solamente a asuntos no previstos o a casos en que la seguridad del Estado estaba inminentemente amenazada, y no se referían a los crímenes de asalto, homicidio y conspiración, que ya estaban cubiertos por la jurisdicción civil.[168] Más aún, señalaban los diputados, el pueblo podría decir que la separación de España no le había traído avance alguno, sino que le había costado la protección que les ofrecía la Constitución española. De acuerdo con Anna, el Congreso hacía caso omiso de los hechos, ''cuando insistía en que no había información para probar que el crimen aumentaba''. Iturbide, piensa Anna, ''tenía a la ley de su

166 *Dictamen de las comisiones unidas de constitución y legislación sobre el proyecto de ley consultado al gobierno por el consejo de estado, y comunicado por aquel al soberano congreso,* memoria del congreso sobre la sesión del 14 de agosto de 1822. *Actas constitucionales mexicanas,* p. 457. Véase también Anna, *Mexican Empire,* pp. 96-97.

167 Voto particular del Sr. Argándara, *Dictamen,* p. 457.

168 Los diputados también mencionaron que no había datos para probar que la tasa de criminalidad había aumentado después del fin de la dominación española. Los oficiales militares, que actuarían como jueces en los tribunales propuestos, no contaban con una preparación en leyes, y en consecuencia, el honor y la reputación del ejército mismo correrían peligro. La seguridad individual de los ciudadanos también corría peligro. Los salarios de los miembros de los tribunales especiales, añadieron los diputados, constituirían una excesiva carga para la Hacienda nacional. *Idem.*

lado''.[169] Sin embargo, esta interpretación es disputable. Contrariamente a lo que afirma Anna, sobre la creación de comisiones militares, la Constitución de Cádiz no era en lo absoluto clara.[170] Iturbide no citó, como pretende Anna, el precedente legal de la ley del 17 de abril para justificar su propuesta.[171] Respecto a la provisión de los poderes de emergencia, la Constitución española liberal era defectuosa. Como demuestra la promulgación de la ley de 17 de abril del año anterior por parte de las Cortes españolas, la Constitución estaba sujeta a interpretaciones encontradas en este respecto.

El recuento de uno de los diputados del Congreso Constituyente arroja alguna luz sobre este asunto. José María Bocanegra afirmaba que la propuesta de Iturbide de crear comisiones militares fue vista entonces como un esfuerzo ''para establecer la ley marcial del modo indirecto de que por desgracia se valen casi todos los gobiernos...''[172] El hecho de que las medidas de emergencia debían ser tomadas de manera *indirecta* demuestra que en ese momento era comúnmente aceptado que la Constitución liberal no proveía amplios poderes de emergencia y que se habían creado procedimientos alternativos —leyes marciales como la del 17 de abril— para obviarla.

La Constitución española de 1812 fue radical en su momento, porque abrazó completamente la denuncia liberal de los amplios poderes de emergencia. Los constituyentes españoles, influenciados por Constant y otros pensadores franceses posrevolucionarios, sólo previeron, como ya hemos visto, la suspensión del *habeas corpus,* que era clásica de las Constituciones liberales. Algunas investigaciones recientes ofrecen un tratamiento

169 Anna, *Mexican Empire,* pp. 97-98.

170 *Ibidem,* p. 98. Cuando en 1821 el tema de la constitucionalidad de las comisiones militares surgió en las Cortes españolas, mientras se debatía la ley del 17 de abril, se hizo evidente, afirma Villalón, que ''la formulación del artículo 247 no era lo suficientemente explícita para evitar una interpretación abusiva que admitiera a las comisiones militares''. Villalón, *Estado de sitio,* p. 324.

171 Del mismo modo, el artículo 308 no permitía la suspensión de formalidades judiciales, ''por un periodo limitado de seis meses'', como asegura Anna. La fecha de la ley española no fue 11 de abril, sino 17 de abril, un error cometido posteriormente por Iturbide. Anna, *Mexican Empire,* p. 98.

172 ''...el haberse opuesto a facultar al ejecutivo para que nombrase comisiones militares que juzgaran especialmente sobre los delitos de conspiración... acabaron de indisponer al emperador Iturbide, que veía ya una oposición sistemada en el congreso con más fuerza que antes, y decidida en contra del ensanche de facultades que pretendía con ahínco, aunque gradual y disimuladamente.'' José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 77-78. Ésta es una edición facsímil de la primera de 1892.

insatisfactorio de este tema. De acuerdo con Brian Loveman, la Constitución de 1812 autorizaba a las Cortes a ‘‘suspender *ciertas libertades civiles y derechos*, en toda o parte de la nación ‘en circunstancias extraordinarias requeridas por la seguridad del Estado’’’.[173] La formulación ‘‘ciertas libertades y derechos’’ es engañosa: lo que el artículo 308 (que Loveman no cita en su totalidad) señalaba era que el Legislativo, en circunstancias ordinarias, podía decretar por un periodo de tiempo, ‘‘la suspensión de *algunas de las formalidades prescritas para el arresto de criminales*’’.[174] Dichas formalidades se referían a los requerimientos de que la autoridad debía informar a la persona antes de su arresto de la causa que se le seguía (artículo 287), de que debía haber una orden judicial apropiada (293), de que los jueces y alguaciles debían dar cuenta de su conducta (299), de que en las siguientes 24 horas se informara al arrestado de los cargos que se le hacían (300).[175] Sólo *estos* derechos podían ser suspendidos bajo la autoridad del artículo 308. La libertad de prensa y otras libertades generales no estaban incluidas en las ‘‘formalidades generales’’ referidas en dicho artículo. La pretensión de Loveman de que la Constitución de Cádiz proveía una ‘‘amplia definición de los poderes de emergencia’’ es completamente equivocada.[176]

Un análisis cuidadoso de la Constitución de Cádiz nos muestra que las únicas provisiones de emergencia previstas en ella eran: la detención preventiva (artículo 272), y una variante de la suspensión inglesa del *habeas corpus* (artículo 308).[177] La comisión que redactó el artículo 308 lo concibió como el *único* medio extraordinario para ‘‘salvar al Estado’’.[178] Este artículo fue explícitamente pensado como la versión española de la suspensión del *habeas corpus*.[179] El debate sobre el artículo 308 se centró

173 Loveman, *Constitution of Tyranny*, p. 42.

174 El artículo 308 está reproducido en el capítulo 1, Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 95.

175 *Ibid*., pp. 93-95.

176 *Ibid*., p. 45. En el estudio de Loveman los errores no son infrecuentes. Por ejemplo, el artículo 305 de la Constitución de Cádiz no se refiere, como él afirma, a las situaciones en las cuales ‘‘la protección contra el cateo y la confiscación de los domicilios puede ser relajada’’ (Loveman, *Constitution of Tyranny*, pp. 42-43), sino a la no transferibilidad de los crímenes de una persona a otra. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 95.

177 Villalón, *Estado de sitio*, pp. 258-268.

178 El diputado Argüelles, un miembro de la comisión redactora del artículo 308, argumentaba en las Cortes españolas que ‘‘...si la Constitución no deja abierta alguna puerta para salir de situaciones ordinarias, en este raro caso su ruina se convertiría en un escándalo, no existen mejores medios para evitar esta ruina que los previstos en este artículo, el cual es el expediente más legal...’’, *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, Madrid, t. 9, p. 288. Citado por Villalón, *Estado de sitio*, p. 260.

179 Véase capítulo segundo.

en la ausencia, en el proyecto, de un periodo de tiempo específico para la suspensión que las Cortes podían decretar. De la misma forma, el artículo no instruía al gobierno sobre cómo proceder cuando las Cortes no estaban en sesión. La comisión argumentó, y su interpretación prevaleció, que el periodo de tiempo podría dejarse abierto y a la discreción de las legislaturas sucesivas.[180]

Esta ausencia de una especificación temporal se reveló como una falla crítica de la Constitución. Las consecuencias de esta omisión no pueden ser entendidas sin el otro artículo que preveía la detención preventiva de personas, el cual, sin embargo, *no implicaba la suspensión del habeas corpus*. El artículo 172 de la Constitución se refería a las restricciones impuestas a la autoridad del rey. En la subsección 11 señalaba:

> El Rey no puede privar a ningún individuo de su libertad y no puede imponerle, por sí mismo, ninguna sanción. El Secretario de Asuntos que firme tales ordenes así como el juez que las ejecute, serán responsables ante la nación y serán acusados de atentar contra la libertad individual.
>
> Sólo en el caso de que el bien y la seguridad del Estado exigan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; *pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente* .[181]

Ambos artículos, el 308 y el 172, autorizaban al gobierno a arrestar personas en circunstancias extraordinarias sin observar las garantías procedimentales normales estipuladas en la Constitución. Sin embargo, el asunto del límite temporal en el artículo 308 fue dejado indeterminado. El resultado de esto fue que la Constitución fue interpretada como si no proveyera ni siquiera la suspensión clásica del *habeas corpus*, si el gobierno invocaba el artículo 172. Esto se haría evidente en México, durante el verano de 1822. El que la ley del 17 de abril de 1821 fuese decretada por las Cortes españolas también es una muestra de que el artículo 308 de la Constitución de 1812 no proveía amplios poderes de emergencia. Debe enfatizarse que las leyes marciales del tipo de la del 17 de abril, así como las comisiones militares, *no son* poderes constitucionales de emergencia, sino medios arbitrarios extraconstitucionales para preservar la seguridad

180 Villalón, *Estado de sitio*, pp. 260-261.
181 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 82.

del Estado. Esta distinción es crítica para el argumento de este libro, puesto que lo que trato de demostrar es que la ausencia de amplios, pero regulados, poderes constitucionales condujo al gobierno arbitrario *de facto.* Los mecanismos extraconstitucionales fueron, propongo, el *resultado* de la ausencia de procedimientos ordinarios para lidiar con situaciones extraordinarias. El término ‘‘regímenes de excepción’’, utilizado por Loveman, es engañoso porque confunde las provisiones constitucionales con los mecanismos extraconstitucionales, como si fuesen la misma cosa.[182]

II. LOS PODERES DE EMERGENCIA Y LA CRISIS POLÍTICA DE AGOSTO DE 1822

La crisis de agosto de 1882 fue el resultado de una abierta confrontación entre el gobierno de Iturbide y el Congreso Constituyente. El gobierno descubrió una conspiración, supuestamente dirigida por cierto número de diputados, que buscaba derrocar al régimen de Iturbide. La crisis condujo, de acuerdo con algunos historiadores del derecho, a la primera suspensión de garantías constitucionales en el México independiente. El Ejecutivo empleó la suspensión para atacar a la asamblea legislativa.[183] De acuerdo con Anna, ‘‘tal conspiración existió’’ y se trataba de ‘‘un asunto serio’’.[184] Los historiadores favorables al Congreso piensan de manera distinta: ‘‘no estamos en condiciones de juzgar el grado de peligro republicano’’.[185] El plan, de acuerdo con el gobierno, era promover una re-

182 Loveman, *Constitution of Tyranny*, pp. 3-31.

183 Tena Ramírez, Felipe, ‘‘La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano’’, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Curso Colectivo sobre Suspensión de Garantías y Legislación de Emergencia*, núm. 7, enero-diciembre de 1945, p. 117. Véase también: Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, p. 69. No discutiré aquí el Código Provisional del Imperio Mexicano de 1821, el cual estaba subordinado a la Constitución de Cádiz. Loveman asegura que este contenía una larga lista de ‘‘amplias facultades extraordinarias’’, afirmación que no se sostiene. Loveman selecciona las citas y comete varios errores en su análisis (el artículo 54 está distorsionado, el artículo 19 mal interpretado, lo mismo que los artículos 30 y 31). Ningún ‘‘amplio poder de emergencia’’ fue previsto en el Código, sino solamente, como en la Constitución de 1812, para las formalidades de arresto. Loveman, *Constitution of Tyranny*, pp. 72-75.

184 Anna, *Mexican Empire*, p. 100.

185 Barragán Barragán, José (ed.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. 6. *Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. xxxi. Ésta es una edición facsímil de las sesiones extraordinarias de aquellos días, publicadas por el Congreso ese mismo año.

vuelta en la ciudad de México, capturar a Iturbide, declarar su elección como emperador nula e inválida con el argumento de que había sido impuesta al Congreso, buscaba también transferir la Asamblea Legislativa a otra ciudad, donde pudiese deliberar libremente y donde, se presumía, proclamaría la república.[186] Desde abril varios diputados se encontraban bajo sospecha y, tal como denunciaron algunos diputados el 7 de agosto de 1822, el gobierno había hecho arrestos a principios de agosto.[187]

El gobierno descubrió la conspiración a través de un agente infiltrado, que logró obtener evidencia escrita. El 25 de agosto el secretario de Relaciones, Herrera, recibió esta evidencia y el gobierno decidió ese mismo día que contaba con bases suficientes para proceder a la aprehensión de los conspiradores.[188] El 26 de agosto de 1882 sesenta y seis personas fueron arrestadas. Catorce o quince diputados también fueron arrestados, así como varios líderes militares y clérigos.[189] Era evidente que algunos inocentes habían sido aprehendidos, individuos cuyo único crimen había sido expresar su oposición al Imperio. Los debates en el Congreso se centraron en la inmunidad parlamentaria de sus miembros y en la exigencia de la Constitución de 1812 de que los diputados fueran juzgados por un tribunal legislativo.

Poco tiempo después de los arrestos, los miembros del Congreso se reunieron y demandaron información. El secretario Herrera confirmó que el gobierno había arrestado a varios diputados, en virtud de la autoridad de los artículos 170 (‘‘la autoridad del Rey se extiende a la ejecución de leyes y a lo que sea conducente a la conservación del orden público en el interior y a la seguridad del Estado en el exterior’’) y 171 (‘‘el Rey deberá ver que la justicia sea administrada y observada de una manera rápida en todo el reino’’) de la Constitución de Cádiz.[190] El gobierno de Iturbide consideró que la Constitución le daba la suficiente autoridad para lidiar con la situación. Cuando el secretario Herrera compareció ante el Con-

186 Anna, *Mexican Empire*, p. 100.

187 Barragán, ‘‘Introducción’’, pp. XIV, XXXIII.

188 Anna, *Mexican Empire*, p. 101.

189 Los diputados arrestados fueron: José María Fagoaga, Servando Teresa de Mier, Rafael Leandro, Joaquín Obregón, Francisco Tagle, José Joaquín de Herrera, Carlos María de Bustamante, Juan de Dios Mayorga, José del Valle y Juan Pablo Anaya. De ellos, sólo Mier y Anaya estaban profundamente involucrados en la conspiración.

190 Sesión secreta del 21 de agosto de 1822. El arresto de los diputados ‘‘...en efecto se ha verificado con arreglo a los artículos 170 y 171 de la Constitución, como complicados en la conspiración que estaba al estallar contra el actual sistema de gobierno’’. *Sesiones extraordinarias*, II; Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 80.

greso el diputado Fernández le inquirió sobre la gravedad de la conspiración y le preguntó si deseaba que el Congreso, en caso de considerarlo necesario, ampliara ‘‘las facultades del gobierno’’. Herrera respondió, con un tono de suficiencia, que ‘‘tenía suficientes facultades y que la conspiración no era de tal magnitud que requiriera la extensión ni la creación de nuevas leyes’’.[191] El gobierno había actuado sin invocar el artículo 308 de la Constitución, porque ese artículo estipulaba claramente que la suspensión de las formalidades para el arresto sólo podía ser decretada por las Cortes, no por el gobierno. Puesto que varios diputados, presuntamente, estaban involucrados en la conspiración, no era probable que el Congreso hubiera accedido a decretar la suspensión. El gobierno de Iturbide había sufrido ya dos descalabros. Así, la previsión ordinaria para poderes de emergencia limitados (la suspensión del *habeas corpus)* no operó en este caso. Al arrestar a los diputados, el gobierno había violado la Constitución, puesto que el artículo 128 establecía que los congresistas sólo podían ser juzgados por un tribunal legislativo.[192] Sin embargo, el Congreso centró su atención en el requisito, establecido en el artículo invocado, de que las personas arrestadas debían ser entregadas a un tribunal competente (en el caso de los diputados el Congreso era el cuerpo competente) en un plazo no mayor a 48 horas. No obstante, el periodo constitucional caducó sin que el gobierno cumpliera con este requisito. En cuatro ocasiones la Asamblea Legislativa se lo solicitó al gobierno: dos veces al gabinete, una vez directamente a Iturbide y una cuarta otra vez al gabinete. Los diputados argumentaban que el gobierno había violado la Constitución al no entregar a los sospechosos en el lapso de las 48 horas a los tribunales competentes. El gobierno replicó que el artículo no había sido infringido, puesto que éste se refería a individuos. El gobierno argumentó de manera poco convincente que era incapaz de lidiar con tantos casos en tan corto tiempo y de recabar la evidencia necesaria para entregar a los sospechosos a los tribunales apropiados. El gobierno también dudaba si el Congreso era el tribunal apropiado para el caso de los diputados, pues creía que el Congreso, en general, estaba implicado en la conspiración.[193]

Sin embargo, la interpretación de las leyes era, de acuerdo con la Constitución, una prerrogativa del Congreso. Iturbide, en su repuesta al

191 *Ibid*., p. VIII.

192 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales,* p. 74.

193 Anna, *Mexican Empire,* p. 103.

Congreso del 30 de agosto de 1822, afirmaba que él era un monarca constitucional, no un tirano.[194]

> Y observo que el Congreso, al paso que se empeña a una imitación rigurosa de la conducta de las Cortes de España en su primera época de inexperiencia y exaltación, pierde de vista las lecciones que ha dado, amaestrada por la experiencia, en sus últimos tiempos. Han conocido allá la insuficiencia de las reglas de la Constitución para proceder en casos idénticos a los que nos hallamos, y han dado una ley, la del 11 de abril de 1821 [*sic*], para que en los delitos de conspiración se proceda militarmente sin consideración a fueros. ¿Y se me amaga con la guerra de las ideas liberales? ¿Y se quiere que me sujete a las leyes rechazadas por sus mismos autores y que aseguran el triunfo de la anarquía? Este liberalismo no es seguramente el que conviene a la Nación.[195]

Cuando Iturbide se percató de que la Constitución *no* le concedía suficiente autoridad para lidiar con la situación, buscó apoyo extraconstitucional para las acciones que el gobierno había tomado en contra de los diputados. Éste fue el mismo camino que, un año antes, las Cortes tomaron al decretar la ley del 17 de abril, al percatarse de que el artículo 308 era inadecuado para lidiar con las emergencias. No sólo era la suspensión del *habeas corpus* un medio limitado sino que, a menudo, los cuerpos legislativos se mostraban renuentes a concederle al gobierno inclusive esa autoridad. Esto era especialmente cierto en ambientes políticos donde dos ramas del gobierno chocaban constantemente una con la otra. Puesto que el esquema de división de poderes era nuevo en el mundo hispánico, esos choques ocurrían con mucha frecuencia.[196]

194 En su *Cuadro,* el ex diputado Bustamante, quien había sufrido arresto, criticó severamente al gobierno de Iturbide. Véase Bustamante, Carlos María de, *Cuadro histórico de la revolución mexicana de 1810. Historia del Emperador D. Agustín de Iturbide hasta su muerte y sus consecuencias; y el establecimiento de la república federal*, 6 vols., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 14-16. Éste es un facsímil de la segunda edición publicada en 1846.

195 El discurso de Iturbide al Congreso está reproducido en la crónica legislativa del 30 de agosto de 1822, ‘‘El oficio que la comisión del soberano congreso presento a S.M.I., y su contestación’’, *Sesiones extraordinarias*, pp. XLIX-LI.

196 Sobre este punto, la opinión del diputado Toribio González es muy instructiva. Afirmó que: ‘‘Los publicistas que yo he leído, que tratan de instituciones sociales y sus formas de gobierno, y que merecen mucha aceptación por su celebridad literaria: o conceden el veto al poder ejecutivo, para poner algún límite al legislativo: o prescriben una segunda cámara; o admiten un cuerpo medio, que participando de los intereses de ambos poderes, pueda dirimir sus diferencias pacíficamente. Mas entre nosotros ni ha lugar el veto, ni está admitida la segunda cámara, ni hay ese cuerpo intermedio y

Tanto Iturbide en México, como los liberales en España, compensaron la ausencia en la Constitución de medios legítimos para hacer frente a las emergencias con una expansión de la letra de la ley que produjo interpretaciones poco convincentes y arbitrarias. En España, los disidentes políticos fueron convertidos en salteadores de caminos del siglo XVIII, mientras que en México la ‘‘persona’’ genérica del artículo 172 se convirtió, para el gobierno de Iturbide, en literalmente *una* sola persona.[197] Los poderes otorgados por la Constitución a Iturbide eran limitados: el artículo 172 sólo permitía la detención temporal de las personas. Puesto que el artículo 308 no pudo ser invocado por el gobierno, ni siquiera la suspensión del *habeas corpus* pudo ser ejecutada.

La ley del 17 de abril de 1821 fue solamente citada por Iturbide como un precedente legal, y no fue empleada por el gobierno. En el transcurso de los debates de finales de agosto y principios de septiembre de 1822 la máxima *salus populi suprema lex esto* fue frecuentemente invocada por los diputados reunidos en sesión permanente. Sin embargo, no había consenso sobre qué tan legítima era. Por ejemplo, el diputado Martínez del Río afirmó que:

> Hemos dicho y oído decir mil veces, que la salud de la patria es la suprema ley. No sé como entenderán otros esta máxima pero yo la comento así: ‘‘cuando la patria peligra, todas las leyes deben callar, y no obrarse sino de aquel modo que más pronto y efectivamente aleje el peligro: suspéndanse todas las formalidades de los arrestos; no se hable de fueros ni de privilegios; calle todo, en fin, cuando se escucha que llora la patria, y atiéndase sólo a su remedio: esta es la suprema ley’’. *De aquí la invención de la dictadura en Roma, de aquí el artículo 308 de la Constitución, y de aquí el decreto de las Cortes españolas del 17 de abril de 1821*.[198]

En realidad, durante los debates del Congreso esta interpretación fue más la excepción que la regla, y ciertamente no prevaleció entre la mayo-

conservador, y por eso nos hallamos en conflicto’’. Discurso del 2 de septiembre, 1822. *Sesiones extraordinarias*, pp. LXXIII-LXXIV. Zavala, percatándose de estas fallas institucionales, propuso por aquellos días una reforma del Congreso. Véase Zavala, Lorenzo de, ‘‘Proyecto de reforma del Congreso mexicano’’, México, 1822, Benson Latin American Collection, University of Texas, W. B. Stephens collection.)

197 Véase capítulo segundo.

198 Discurso del diputado Martínez del Río del 2 de septiembre de 1822. *Sesiones extraordinarias*, pp. LXVIII-LXIX. Cursivas nuestras.

ría de los diputados. Lorenzo de Zavala (1788-1837), quien después se convertiría en uno de los líderes más prominentes de la facción liberal en el México posindependiente, respondió a Martínez argumentando que las condiciones de España, bajo las cuales se había decretado la ley del 17 de abril de 1821 por las Cortes españolas, eran radicalmente distintas de aquellas prevalecientes en ese momento en México.[199] ''Yo he sido testigo'', afirmaba Zavala,

> del esfuerzo que han hecho aquellos buenos patriotas para exponer la suerte de sus conciudadanos a la terrible situación de ser juzgados por tribunales militares, y he visto lo que ha sufrido la filantropía y la necesidad de dar una ley a que obligaban las terribles circunstancias en que se hallaba la península. ¿En dónde están, señor, los Merinos, los Abuelos, y otros guerrilleros que a la cabeza de tropa armada proclamaban un gobierno destructor del actual sistema? Dios nos preserve, señor, de semejantes circunstancias. Sin embargo, el Congreso español no derogó en esta ley la Constitución y sólo le dio toda la amplitud de que era susceptible en aquellas tristes circunstancias.[200]

Zavala argumentó que no había contradicción entre la ley del 17 de abril y el artículo 172 de la Constitución. Valentín Gómez Farías (1781-1858), quien también sería un líder prominente en el Partido Liberal, estaba de acuerdo con Zavala.[201]

En vista de que el Congreso desafiaba abiertamente al gobierno, algunos diputados propusieron no seguir insistiendo. Los diputados iturbidistas y los liberales moderados (Zavala entre ellos), se aliaron porque creían que el conflicto con el gobierno no podía ser llevado mucho más allá sin provocar una guerra civil. El discurso de quienes favorecían la idea de que el Congreso debía desescalar sus demandas repetía las famosas líneas de Montesquieu, de que había casos en los cuales un velo debía

199 Véase su *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830* y *Viaje a los Estados Unidos del Norte de América*, en Zavala, Lorenzo de, *Obras*, México, Porrúa, 1976. Sobre Zavala véase: Lira, Andrés, *Espejo de discordias, Lorenzo de Zavala-José María Luis Mora-Lucas Alamán*, México, Secretaría de Educación Pública, 1984.

200 Discurso de Zavala del 2 de septiembre de 1822, *ibid.*, pp. LXIX-LXX. Lorenzo de Zavala había sido diputado en las Cortes de España un año antes. Otros diputados también habían estado en Cádiz, como Miguel Ramos Arizpe. Respecto a este tema, véase Guzmán, Martín Luis (ed.), *México en las Cortes de Cádiz*, México, Documentos, 1949.

201 Como vicepresidente, Gómez Farías implementó la primera reforma liberal en 1833-1834. Véase Hutchinson, C. Alan, *Valentín Gómez Farías: A Biographical Study*, Ph. D. dissertation, University of Texas, 1948.

ser echado sobre la libertad momentáneamente.[202] El diputado Espinosa afirmó el día siguiente:

> tiene el gobierno facultad de ocultar sus arcanos cuando peligra la patria, y el Congreso no tiene autoridad para hacerlos descubrir ... Si el Congreso ignora hasta hoy el modo y circunstancias de esta conspiración... ¿Cómo puede juzgar V. Soberanía, si basta o no basta para librar a la Patria el cumplimiento del artículo 172?

Espinosa adujo que era obvio que el artículo 172 era una ley ordinaria y que no cubría a los casos extraordinarios. Más aún, sugirió que dicho artículo no aplicaba a los casos de conspiración.

> Las circunstancias del caso en que estamos no pueden sujetarse al artículo citado. No puede negarse que es de conspiración, así como no puede negarse que lo es igualmente el que comprende la ley de 17 de abril de 1821. ... ¿En qué artículo de ella se mencionan las 48 horas? ¿En donde esta prescripta esa entrega? ¿Quién me negará la recta consecuencia de que este artículo 172 es incompatible con la ley indicada? ¿Quién me negará que este artículo no tiene lugar en el caso de conspiración? Y cuando menos, ¿quién me negará que la ley de 17 de abril es una excepción del artículo 172.[203]

Los partidarios de Iturbide en el Congreso estaban bien conscientes de que la ley del 17 abril de 1821 no sólo se contravenía con algunos de los artículos de la Constitución de 1812, sino que ciertamente era una forma indirecta para cancelarla. En contraste, Zavala, al defender a la Constitución liberal, no fue capaz de ver que la falta de poderes de emergencia efectivos había llevado a las Cortes al abuso de una ley secundaria que en la práctica anulaba a la Constitución.

El 4 de septiembre de 1822 una comisión especial de varios diputados, Zavala entre ellos, fue nombrada por el Congreso para considerar la situación y para aconsejar qué hacer en esa circunstancia. El 6 de sep-

202 ‘‘La práctica de la nación más libre que ha existido me induce a pensar que existen casos en los cuales un velo debe echarse, por un tiempo, sobre la libertad, así como era costumbre entre los antiguos cubrir las estatuas de los dioses’’. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro XII, capítulo 19. El diputado Manuel Crescencio Rejón afirmó que ‘‘al tratar de echar un velo sobre la estatua de la deidad guardiana de los estados’’, el Congreso había ‘‘claudicado ante las tristes circunstancias’’. *Sesiones extraordinarias*, p. CLX.

203 Discurso del diputado Espinosa, 3 de septiembre 1822, *ibid*., pp. LXXX-LXXXVI.

tiembre la comisión renuentemente recomendó discreción y aceptar las condiciones prevalecientes por el tiempo presente. El hacer más peticiones al gobierno, demandando que los diputados fueran entregados al tribunal legislativo, sería inútil; por el contrario, el Congreso debía dejar de confrontar al gobierno. Zavala mantuvo que esta era la única forma de salvar tanto al Congreso como al Ejecutivo, porque si los ataques al emperador continuaban, ocurriría que el Congreso ‘‘caerá todavía en mayor descrédito o el Ejecutivo sería debilitado inconvenientemente, y ninguna de estas situaciones era deseable’’.[204]

Algunos de los miembros de la comisión, así como otros diputados en el Congreso, no estuvieron de acuerdo con las recomendaciones de este informe final. Arguyeron que el gobierno estaba violando abiertamente la Constitución, y que lo menos que el Congreso podía hacer era informarle a la nación de este hecho. El diputado Martínez se pronunció contra el informe, haciendo notar que, de hecho, el artículo 172 preveía el caso de circunstancias extraordinarias, y que por esa razón, el periodo normal de 24 horas para entregar a un sospechoso a un juez era extendido a cuarenta y ocho, que dicho artículo cubría no sólo a un individuo, sino a todos aquellos que se encontraren en la misma circunstancia. Finalmente, Martínez vio con escándalo que la ley del 17 de abril fuera mencionada en el caso de los diputados arrestados,

> Como si fuese lo mismo conspirar en *intelectu* o en intención a conspirar realmente con las armas en la mano en el campo de batalla. De los conspirantes del primer modo habla la Constitución, y de los segundos el decreto citado, y es cierto que no son de esta clase, si es que son delincuentes, los diputados cuya consignación reclamamos en observancia del artículo constitucional. Nosotros bien podemos adoptar esa ley que, sin regir aquí, se quiere observar, cuando haya los casos de sublevación de que se trata.[205]

La ecuación de la conspiración con la revuelta real fue una de las ficciones legales que permitieron a los liberales españoles utilizar la ley del 17 de abril de 1821 como un arma extraconstitucional para reprimir a sus enemigos políticos.[206] Otros diputados también señalaron que las condi-

204 Anna, *Mexican Empire*, p. 105.

205 Discurso del diputado Florentino Martínez, 3 de septiembre de 1822, *Sesiones extraordinarias*, pp. XCIV-XCVI.

206 Como señala Villalón, *Estado de sitio*, p. 326.

ciones en las que estaba México eran muy diferentes a las que prevalecían en España cuando la ley del 17 de abril fue decretada por las Cortes.[207] El régimen español liberal estaba en ese momento amenazado por gavillas conservadoras y por los ejércitos de la Santa Alianza. Pocos diputados pensaban que el Congreso debía repudiar la restricción del artículo 172 de la Constitución española para permitir y avalar las acciones del gobierno de Iturbide. Puesto que esa asamblea era un Congreso Constituyente, teóricamente tal enmienda estaba dentro de sus poderes. El diputado Covarrubias invocó el *Senatus consultum ultimum* de Roma:

> El pueblo y Senado romano, tan celoso de su libertad, tan rígido observador de sus leyes, que fue el pueblo que más prudentemente se gobernó por testimonio del mismo Espíritu Santo en el libro de los Macabeos, cuando la conjuración de Catilina, no a un Emperador, sino a un segundo cónsul, hombre nuevo como fue Cicerón, le amplió las facultades, no digo para juzgar, sino para condenar a los conjurados.[208]

En defensa de su posición, el diputado Carlos Espinosa admitió que la aplicación de la ley del 17 de abril de 1821 para ese caso sería ‘‘ciertamente un escándalo’’.

> Ni yo la he aplicado ni he pensado aplicarla: la he citado por inducción para hacer ver que si a los mismos autores del artículo 172 que reclamamos, no les bastó su tenor para un caso de conspiración y se vieron en la necesidad de establecer la ley del 17 de abril, debe dispensarse al gobierno la misma consideración, y convenirse que el artículo 172 no basta para el caso en el que estamos.[209]

Esta interpretación —que la Constitución era insuficiente para lidiar con emergencias— era compartida por otros diputados. El predicamento en el que se encontraba el gobierno de Iturbide los obligó a reflexionar sobre las experiencias de otras naciones. El diputado Valdés afirmó:

207 ‘‘Se cita el decreto de las cortes de España de 17 de abril del año pasado, y se cita inoportunamente, pues ya se han manifestado con toda propiedad los fines para que se dio este decreto, gracias al cielo no nos hallamos en tan estrechas circunstancies, lejos de nosotros esos tribunales militares donde el terror predice la proscripción de los ciudadanos’’. Discurso del Sr. Paz, 3 de agosto de 1822, *Sesiones extraordinarias*, p. XCVIII.

208 Discurso del Sr. Cobarrubias, 3 de septiembre de 1822, *Sesiones extraordinarias,* p. CI.

209 3 de septiembre de 1822, *Sesiones extraordinarias,* p. CII.

> Yo no iré en busca de ejemplares al Capitolio: nuestro derecho público está lejos de formar paralelo con el de los romanos; pero sí los encontraré en la República de Colombia y en las orillas del Támesis. En Colombia no creo que jamás haya sucedido que los miembros de su legislatura hayan conspirado, como se dice de algunos de nosotros, contra el gobierno establecido. Los ataques en aquella república han sido ordinariamente de sujetos de fuera del Congreso. Sin embargo, hemos visto que en emergencias de esta naturaleza se ha confiado la dictadura al general Bolívar, para asegurar la nave del estado amenazada. En Inglaterra en casos semejantes se suspende el acta de *habeas-corpus,* y el gobierno, investido de un poder extraordinario, procede enérgicamente contra los enemigos de la Constitución. Yo no me extiendo a tanto; pero sí quisiera que se dejase al gobierno el tiempo suficiente, para que, descubriendo el fondo de esta conspiración, hiciese con claridad y detención su proceso informativo y lo pasase al tribunal competente.[210]

Para los diputados radicales estos argumentos no eran convincentes. Valentín Gómez Farías replicó aduciendo que la ley del 17 de abril prescribía la promulgación de un edicto que incitara a los ciudadanos congregados a dispersarse antes de que fuesen reprimidos.[211]

> Esta medida, [el decreto del 17 de abril de 1821] que las Cortes habían resistido en dos diferentes legislaturas, y que finalmente [las Cortes] se vieron obligadas a adoptar debido a la multiplicación de las partidas armadas de conspiradores, es acompañada por la precaución apropiada a un pueblo cuyas instituciones son liberales. Un periodo de gracia era concedido para que los rebeldes se dispersaran. Una vez que ese tiempo había pasado, las autoridades procedían contra las personas en actitud desafiante.

Gómez Farías se quejaba de que, en el caso de los diputados arrestados, el gobierno de Iturbide no les había advertido en absoluto. Según Gómez Farías, la ley del 17 de abril le brindaba poco apoyo al gobierno. Ahí tocaba un punto crítico: ¿podían las leyes realmente limitar al gobierno si, entre ellas, había algunas que le daban puertas de escape? Al rehusarse a entregar a los diputados arrestados al tribunal competente, Iturbi-

210 Carlos Espinosa, 4 de septiembre de 1822, *Sesiones extraordinarias,* pp. CXVII-CXVIII. Esta referencia abierta al *habeas corpus*, así como a la dictadura de Bolívar, es notable. Sobre la dictadura de Bolívar véase Aguilar Rivera, José Antonio, ‘‘Bolívar y la dictadura’’, en *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico,* México, Fondo de Cultura Económica/CIDE, 2000.

211 Vease Villalón, *Estado de sitio,* pp. 318-320.

de, afirmaba Gómez Farías, había usurpado una facultad que la ley no le había concedido, ‘‘ni siquiera en circunstancias extraordinarias: durante éstas, si la seguridad del Estado demandaba que algunas de las formalidades para el arresto de personas fueran suspendidas, estas pueden ser suspendidas; pero no sin antes consultar al Soberano Congreso y no sin su aprobación’’.[212] En su discurso, Gómez Farías se opuso a la interpretación de que un velo debía ser echado sobre el asunto: ‘‘debemos seguir resistiendo al oponer la razón y la ley contra la arbitrariedad’’. Aquí, el diputado estaba citando a Constant de manera casi literal:

> Señor, no perdamos de vista ni un momento el bien del Estado, amenazado por la arbitrariedad. Estoy firmemente persuadido, dice Benjamín Constant, que la arbitrariedad es el enemigo verdadero de la salud pública: que las tinieblas en que aquella va envuelta no hace sino agravar sus riesgos, y en fin que no hay seguridad pública sino en la justicia; en ésta por las leyes, y en las leyes por sus formas. Justicia, pues, sea la voz que resuene constantemente en esta Asamblea: sepan los pueblos que sus mandatarios, cumpliendo con las sagradas obligaciones que les impusieron, levantan la voz al ver invadida la seguridad individual de los representantes y de otros ciudadanos que encuentran en la autoridad, que debía protegerlos, un peligro en lugar de una salvaguarda.[213]

La cita de Constant se encuentra en *Los principios de política aplicables a todos los gobiernos representativos* de 1815. La traducción de esa obra fue muy popular entre los constituyentes hispanoamericanos.[214] Con ese libro, Constant pretendía ofrecer un manual de cómo escribir Constituciones liberales.[215] Cuando Gómez Farías demandaba que se le exigiese responsabilidad al secretario Herrera, también seguía a Constant, quien había escrito que el remedio contra el poder arbitrario ‘‘es la responsabilidad de los funcionarios públicos’’.[216]

El debate sobre la legítima esfera de competencia de los poderes de emergencia del gobierno de Iturbide fue desencadenado por el arresto de los

212 Voto particular del diputado Valentín Gómez Farías, 10 de septiembre de 1822, *Sesiones extraordinarias*, pp. CXXVIII-CXXXIV.

213 Gómez Farías, *ibid*., p. CXXXVIII.

214 ‘‘No hay seguridad pública sino en la justicia, no hay justicia sino en las leyes y no hay leyes sin formas abiertas’’. Constant, Benjamin, *Principes de politique applicables a tous les gouvernements représentatifs*, Paris, 1815, p. 72. Véase Dodge, *Constant's Philosophy*, p. 110.

215 La teoría de Constant de la no responsabilidad del monarca constitucional, en oposición a los ministros, también fue mencionada por Zavala, *Sesiones extraordinarias*, p. CLIX.

216 Constant, *Political Writings*, p. 292.

diputados. Este debate hizo evidente la existencia de dos visiones encontradas en el Congreso. Una minoría de los diputados estaba a favor de aceptar los poderes de emergencia, como la ley del 17 de abril de 1821. Para ellos, la Constitución española de 1812 no proveía ni siquiera la suspensión efectiva del *habeas corpus.* Debido a la naturaleza de la crisis política en México, el artículo 308 de la Constitución de Cádiz no era viable. Como se mencionó en el capítulo 1, la aplicación de ese artículo era improbable aun en España. La dictadura romana, Cicerón, el *senatus consultum ultimum,* y las dictaduras bolivarianas, fueron ejemplos citados por los diputados para apoyar su interpretación de que el gobierno requería de más laxitud durante las emergencias. Curiosamente, el referente inglés también fue utilizado para apoyar su interpretación:

> ...es verdad que la exactitud en el cumplimiento de las leyes es muy respetable; pero también lo es que los grandes intereses del estado no están sujetos en sus vicisitudes a la previsión del legislador más profundo. Si la Constitución inglesa estuviese sujeta a una regla precisa, limitada e inalterable, aquella nación hubiera experimentado muchas más revoluciones de las que cuenta, pues a falta de elasticidad en sus grandes eventos, estaría expuesto a desplomarse el edificio constitucional.[217]

El informe de la comisión legislativa fue aprobado renuentemente por los liberales moderados, para quienes la estrategia de ‘‘echar un velo’’ era un mal menor, una alternativa realista a la estrategia de intentar obligar al gobierno de Iturbide a cumplir con la Constitución. Al cesar en sus esfuerzos de hacer cumplir la ley, el Congreso reconoció implícitamente su propia impotencia. Para la minoría de liberales radicales, esto era inaceptable. Aquí los liberales se dividieron y la facción moderada iturbidista fue la que prevaleció. El Congreso, entonces, ‘‘echó un velo’’ en el asunto de los diputados arrestados, no porque desease hacerlo, sino porque era lo único que podía hacer. La mayoría, que había apoyado la propuesta, era una mayoría renuente. El gobierno tenía pocos partidarios entusiastas entre los congresistas. Sin embargo, Iturbide no fue apaciguado por esta medida conciliatoria y finalmente decidió disolver el Congreso. Obviamente, el emperador no tenía poderes legales para hacerlo.

217 Discurso del diputado Valdés, 10 de septiembre de 1822. *Sesiones extraordinarias,* p. CLXXI.

Los enemigos de Iturbide en el Primer Congreso Constituyente (quienes de manera renuente estaban dispuestos a ceder en el asunto de los diputados arrestados, así como los que favorecían una estrategia más radical), constituían la mayoría. Entre ellos se encontraban los más brillantes y los más prominentes. Ellos poseían los antecedentes de teoría política más sólidos. Algunos se convertirían en figuras clave en el escenario político por venir. Los liberales en el Congreso tenían, además de Zavala (quien en ese entonces era un liberal moderado) y a Gómez Farías (un liberal radical), a otro brillante y joven miembro: Manuel Crescencio Rejón (1799-1849).[218] A pesar de que no todos estaban de acuerdo sobre cuál era la mejor opción en ese momento, sí compartían la condena a los amplios poderes de emergencia. Al igual que los demás, Rejón también censuró al gobierno:

> El tercer punto que más me escandaliza es querer justificar su conducta con aquella máxima: la salud de la patria es la suprema ley de los Estados. Valerse de ella, sobreponiéndose a todas las leyes, ni es decoroso, ni conforme a las ideas liberales, principalmente en el caso en que nos hallamos. Las leyes que tenemos son bastantes para salvar al Estado, si se quieren observar en el delito de que son acusados algunos señores diputados. Esta máxima es muy saludable cuando se quiere hacer buen uso de ella, pero por su generalidad abre las puertas a la arbitrariedad.[219]

III. CONCLUSIÓN

En aquellos agitados días de 1822 chocaron dos lógicas: una antigua encarnada en la máxima *salus populi suprema lex esto*, y otra liberal moderna apoyada por Constant. Fue esta segunda la que prevaleció. La mayoría de los diputados se opusieron a Iturbide y a los amplios poderes de emergencia. Según ellos, ‘‘...esas palabras *salud de la patria & c.* son de estampilla, y que nada expresan entre los sensatos’’.[220] Sin embargo, en el ámbito de la acción política, la *realpolitik* prevaleció. A pesar de sus

218 Junto con Mariano Otero, Rejón es uno de los autores del famoso *juicio de amparo*. Véase: Rejón, Manuel Crescencio; Suari, Andrés, y Escalante, Darío, *Proyecto de bases para la regeneración política de la república*, *presentada a la legislatura de Yucatán* (Mérida, 1841). Sobre Rejón, véase Moreno, Daniel (ed.), *Manuel Crescencio Rejón. Pensamiento político*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

219 Discurso de Rejón, 4 de septiembre de 1822. *Sesiones extraordinarias,* p. CXCV.

220 Discurso del diputado José Ignacio Espinosa, 10 de septiembre de 1822. *Ibid*., p. CLI.

creencias, muchos de los congresistas liberales moderados estuvieron dispuestos a apaciguar al gobierno para evitar un mal aún mayor. Aquí, debe hacerse notar que algunos liberales recuperaron la idea de ‘‘un velo echado sobre la estatua de los dioses’’ para apoyar su recomendación de que el Congreso debía abstenerse de proseguir el enfrentamiento, para evitar una conflagración abierta con el gobierno. Montesquieu no fue citado explícitamente, y es difícil saber si los miembros de la comisión lo leyeron o si, como Montesquieu mismo, habían tomado la idea de la antigüedad clásica. Si este fuera el caso, entonces la imaginación liberal seguía en ambos casos la misma lógica histórica.

Como ya se ha mencionado, el 31 de octubre de 1822, a pesar de que la recomendación de la comisión especial fue aprobada por la mayoría de los diputados, Iturbide decidió disolver el Congreso Constituyente. Los diputados no opusieron resistencia a dicha disolución y se retiraron a sus casas.[221] Iturbide entonces creó la Junta Nacional Instituyente, que consistía de dos diputados por cada provincia populosa y de un diputado por cada provincia pequeña. Iturbide eligió a todos los miembros de entre los diputados que conformaban al Congreso. El 2 de noviembre de 1822 se instaló.

Según Iturbide, en ocho meses el Congreso Constituyente no había cumplido con su responsabilidad principal: la redacción de la Constitución. Tampoco había hecho nada para detener la crisis fiscal del gobierno, ni para reformar el sistema hacendario y tampoco había respondido de forma significativa a las muchas peticiones hechas por el gobierno en un gran ámbito de asuntos.[222] El emperador aducía que: ‘‘siendo responsable de perfeccionar el trabajo que comencé y que la nación, a través de su voto general, me confió, no puedo permitir [al Congreso] arruinar este trabajo’’.[223] La disolución del Congreso fue utilizada como un símbolo por la oposición. Se produjeron revueltas en muchas regiones del país. Iturbide volvió a convocar al Congreso Constituyente a resultas de una rebelión generalizada y abdicó en marzo de 1823. Un mes después, el Congreso restaurado repudió los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala y, con ellos, por lo menos técnicamente, a la Constitución española de

221 Anna, *Mexican Empire*, p. 118.

222 En AGN, Gobernación, leg. 2, exp. 9; Anna, *Mexican Empire*, p. 119.

223 *Gaceta del gobierno imperial de México*, 5 de noviembre de 1822; Decreto del Emperador, ciudad de México, 31 de octubre de 1822, Archivo General de la Nación (AGN), serie Gobernación, leg. II, exp. 9; Anna, *Mexican Empire*, p. 118.

1812 que estaba en vigor. Una asamblea de rebeldes, la ‘‘Junta de Puebla’’, reconoció al Congreso reconstituido, pero sólo para el propósito de convocar a un nuevo Congreso Constituyente. Para mediados de 1823 las provincias se consideraban a sí mismas ‘‘árbitros de la nación’’.[224] La mayoría envió comisionados a la ciudad de México para asegurarse de que el Congreso observara sus deseos. El primer Congreso, sin embargo, rehusó reconocer la autoridad de las provincias. En lugar de ello, intentó imponer su propia voluntad por la fuerza. En respuesta, las provincias habilitaron milicias para defender sus territorios, uniéndose para oponerse al ejército nacional. La elite urbana finalmente capituló y declaró su apoyo al sistema federal y emitió instrucciones para que se convocara a un nuevo Congreso Constituyente.[225] El 17 de junio de 1823 se anunciaron las elecciones, y el 7 de noviembre de 1823 el Segundo Congreso Constituyente entró en funciones.

224 Rodríguez, Jaime E., ‘‘The Constitution of 1824 and the Formation of the Mexican State’’, en Jaime E. Rodríguez (ed.), *The Evolution of the Mexican Political System*, Wilmington, Scholarly Resources, 1993, pp. 71-90.

225 Rodríguez, ‘‘The Constitution of 1824’’, pp. 82-83. Véase también Rodríguez, Jaime E., ‘‘The Struggle for the Nation: The First Centralist-Federalist Conflict in México’’, *The Americas*, núm. 49, julio de 1992, pp. 1-12.

CAPÍTULO CUARTO

INESTABILIDAD POLÍTICA Y CONSTITUCIONALISMO TEMPRANO: EL RECHAZO DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

El Congreso restaurado siguió el camino de las Cortes españolas al diseñar medios indirectos para lidiar con las emergencias. Se desarrolló un patrón dual en el cual no había poderes constitucionales de emergencia, pero se suplían con leyes arbitrarias y decretos *ad hoc*. Ese modo de operación política prevaleció a lo largo del siglo XIX, y es una de las claves más importantes para entender cómo y por qué la Constitución liberal fue cancelada en el México republicano del siglo XIX.

Después de que en marzo de 1823 abdicara Iturbide, el Congreso restaurado creó un triunvirato: el Supremo Poder Ejecutivo. Los legisladores se mostraban renuentes a concederle poder a la rama ejecutiva, y por ello se lo confiaron a tres personas. Los miembros de este Ejecutivo colegiado se alternarían en la presidencia mensualmente. El 31 de marzo el Congreso eligió a los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete como miembros del Supremo Poder Ejecutivo. Después seleccionó a José Mariano Michelena, a José Miguel Domínguez y a Vicente Guerrero como sustitutos para Bravo, Victoria y Negrete, que en ese momento se encontraban en el campo con sus tropas.[226] Después del *interregnum* de Iturbide, ‘‘los mexicanos abrigaban una profunda suspicacia y hostilidad hacia los líderes que buscaban hacerse de un poder ilimitado’’.[227]

La inquietud política marcó los meses posteriores a la restauración del primer Congreso Constituyente. La autoridad política se había colapsado: las provincias ignoraban a las autoridades centrales y reclutaban tropas para defender su autonomía regional. Los bandidos asolaban los campos, y los comandantes militares conspiraban en muchas partes del

226 Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, p. 87.

227 *Idem*.

país para derrocar al gobierno nacional o simplemente para saquear pueblos y ciudades.[228] Bajo estas condiciones, la ausencia de poderes de emergencia se volvió cada vez más crítica. Después de abril, cuando el Congreso repudió los Tratados de Córdoba y con ellos a la Constitución española, no era claro cuál era la ley que regía a México. Técnicamente, la Constitución española de 1812 ya no estaba en vigor. Sin embargo, uno de los primeros actos del nuevo gobierno después del derrocamiento de Iturbide fue proponer al Congreso que se decretara una ley marcial.[229]

En junio de 1823 el gobierno descubrió dos conspiraciones. El ministerio solicitó entonces una ley para ‘‘que acelerase los trámites de las causas’’. Terán, el presidente del Congreso, apoyó la solicitud del gobierno, ‘‘pues en su concepto, las leyes vigentes no bastaban para contener tales desmanes’’.[230] Sin embargo, y a pesar de que el ministro La Llave amenazó con renunciar si tal ley no era aprobada, el Congreso no la decretó hasta el 27 de septiembre de 1823.[231] Una ley similar había sido rechaza-

228 Para un recuento de esos años véase Bocanegra, *Memorias*, pp. 283-294.

229 ‘‘El gobierno que sustituyó al de Iturbide desde su organización en abril, inició en el congreso una ley de circunstancias bajo el pretexto que siempre se busca y se usa de represión a los conspiradores, o mejor dicho, la ley marcial que fue iniciada también por el emperador, y cuya solicitud sirvió de grande argumento empleado para destronarlo’’. Bocanegra, *Memorias*, p. 236.

230 ‘‘El ministro La Llave... solicitó que se diera una ley que acelerase los trámites de las causas’’. Bustamante, *Cuadro Histórico*, p. 172.

231 *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas I, mayo-octubre 1823*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1983, pp. 517-520, 525-526. Véanse las crónicas del 25 y 27 de septiembre de 1823. Al igual que la ley española del 17 de abril de 1821, la mexicana del 27 de septiembre estaba basada en el mismo decreto real de la *Novísima Recopilación*. El texto de la ley es el siguiente: ‘‘1. Los salteadores de caminos, los ladrones en despoblado y aun en poblado, siendo en cuadrilla de cuatro o más, si fuesen aprehendidos por la tropa del ejército permanente o de la milicia provincial o local destinada expresamente a su persecución por el gobierno, o por los jefes militares comisionados al efecto por la autoridad competente, serán juzgados militarmente en el consejo de guerra ordinario prescrito en la ley 8a., título 17, libro 12 de la *Novísima Recopilación*, cualesquiera que sea su condición y clase. 2. Si la milicia nacional ejecutase por sí sola la aprehensión, el consejo ordinario de guerra se compondrá de oficiales de ella, con arreglo a ordenanza; pero si hubiere concurrido también tropa permanente, asistirán al consejo de una y otra clase en igual número, si los hubiere, y el presidente con arreglo o ordenanza. 3. El consejo de guerra se celebrará en el pueblo más inmediato al punto en que se hubiere hecho la aprehensión de los delincuentes y en que haya el número suficiente de oficiales para formarle. 4. La sentencia del consejo de guerra ordinario se ejecutará inmediatamente, si la del comandante general de la provincia con su asesor, que deberá dar a lo más dentro de tercero día, fuese confirmatoria. En caso de no serlo, remitirá los autos en el primer correo al comandante general inmediato, cuya sentencia dada en el mismo término de tres días se llevará a efecto. 5. Si la aprehensión se verificase por la justicia ordinaria o autoridad política, o por cualquiera tropa auxiliando a aquellas, serán juzgados los reos de las clases expresadas conforme a la ley de 28 de agosto de este año; salvo si hicieran resistencia a la tropa aprehensora, en cuyo caso se juzgarán en consejo de guerra ordinario, como va prevenido. 6. Los cómplices serán juzgados en sus respectivos casos del mismo modo. 7. Se faculta a los alcaldes de las capitales de provincia, que de hecho no lo

da vigorosamente por ese mismo Congreso cuando Iturbide propuso la creación de comisiones militares el año anterior.[232] Muchos de los diputados, que entonces rechazaron la medida, la aprobaron en 1823. Algunos observadores se apresuraron a hacer notar esta contradicción.[233]

Por virtud de esa ley, afirma Bustamante, ‘‘los rebeldes sediciosos y los bandidos (que son sinónimos) fueron sometidos a un consejo de guerra y juzgados *militarmente*’’.[234] Esta ley era una versión nativa de la ley española del 17 de abril de 1821, y contenía la misma racionalidad de equiparar a los criminales ordinarios con los opositores políticos.[235] En México, la ley fue criticada como una ‘‘espada de Damocles’’. Bustamante respondió

estén, para que conozcan a prevención con los jueces letrados en las causas de los reos expresados. 8. En las capitales de provincia donde no haya audiencia y en que fuere posible a juicio del gobierno, se establecerán juntas de revisión compuestas de tres letrados que revean las sentencias de los jueces de primera instancia, y las revoquen o confirmen dentro de tercero día, fundando su juicio. Donde hubiere audiencia, la sala que entiende en lo criminal hará las veces de la junta de revisión. 9. Si la sentencia de revisión no fuere confirmatoria de la del juez de primera instancia, se pasará el proceso a la junta más inmediata, quien conforme a lo prevenido, pronunciará su fallo, que se ejecutará indefectiblemente. Si la discordia fuere en la sala de lo criminal, pasará a otra de la misma audiencia. 10. El gobierno dotará a los letrados de que se han de componer las juntas; pero sin que sus asignaciones puedan exceder al sueldo de los jueces letrados de primera instancia. 11. *Las cuadrillas de conspiradores en despoblado y sus cómplices serán juzgados con arreglo a esta ley*. 12. Esta ley se observará por cuatro meses contados desde el día de su publicación, a no ser que la prorrogue el futuro congreso, o la revoque antes’’. Mis cursivas. Como en la ley del 17 de abril, quienes se resistían al arresto eran puestos automáticamente bajo jurisdicción militar, aun si la aprehensión era hecha por las autoridades civiles. La ley mexicana, a diferencia de su precursora, no especificaba aquello que constituía ‘‘resistencia’’ al arresto. La ficción legal de resistencia desarmada no fue incluida en la ley del 27 de septiembre, sin embargo, partidas de conspiradores en despoblado y sus cómplices debían ser juzgados ‘‘con arreglo a esta ley’’. *Colección de los decretos y órdenes del Soberano Congreso Mexicano, desde su instalación el 24 de febrero de 1822, hasta el 30 de octubre de 1823, en que cesó,* México, Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825, pp. 194-195. La ley está también reproducida en Bocanegra, *Memorias*, pp. 280-281.

232 Véase capítulo tercero.

233 Bocanegra arguyó que tal ley iba en contra de la Constitución y el gobierno republicano. Esta vez los mismos alegatos contra el despotismo no fueron tan exitosos contra la ley marcial del Congreso. Bocanegra, *Memorias*, pp. 236-238.

234 Bustemante, *Cuadro histórico***,** p. 172.

235 Villalón afirma que, puesto que las leyes de la *Novísima Recopilación* se referían a contrabandistas, bandidos y salteadores, aunque el proyecto de la ley del 17 de abril las aplicaban a los facciosos contra el régimen constitucional, la comisión que redactó la ley ‘‘obvia esta dificultad sin problemas: tales facciosos *son* verdaderos bandidos, y aún se ofende a éstos, cuando aquellos les son asimilados’’. El diputado Gareli afirmó en las Cortes: ‘‘...es decir, que a esta clase de reos los considera la comisión como verdaderamente bandidos; bien que en cierto modo se agravia a estos con semejante comparación, pues que sus delitos son mucho menores que los de aquellos que son objeto de nuestra ley, respecto a que los primeros atacan la seguridad individual en el distrito o comarca donde ejercen sus correrías, al paso que los segundos hacen guerra abierta al todo de la Nación’’. Villalón, *Estado de sitio,* p. 324.

a estas críticas utilizando los mismos argumentos de los partidarios de la ley en la Cortes españolas: ‘‘no desconozco que es una ley de circunstancias; pero a tal punto habían llegado estas, que era necesario adoptarla como una tabla en el naufragio’’. A pesar de las quejas liberales, afirmaba Bustamante, las revoluciones disminuyeron cuando esa ley estuvo en efecto.[236]

Una la ley marcial, del tipo de la del 27 de septiembre, podía ser utilizada para combatir rebeliones abiertas o para suprimir a gavillas de bandidos. Sin embargo, su uso en los casos de conspiración era más problemático. Durante la crisis del año anterior casi todos los diputados habían rechazado la idea de que la ley española del 17 de abril, citada por Iturbide, aplicaba a los casos de conspiraciones desarmadas. Con todo, para el otoño de 1823 las conspiraciones florecían en casi todos los rincones del país. Puesto que ‘‘la alarma era general’’, algunos diputados propusieron ‘‘...se autorizase con plenitud de facultades al Ejecutivo, hasta la reunión de la próxima legislatura, para que cuide y responda de la común tranquilidad’’.[237] El gobierno, a su vez, le informó al Congreso que estaba al tanto de que varias personas estaban conspirando para impedir que se instalase el segundo Congreso. Estas personas no habían sido arrestadas porque el gobierno no había sido capaz de reunir evidencia concluyente para acusarlos. Bustamante le propuso al Congreso, en la sesión secreta del 2 de octubre, que el gobierno fuera excusado de observar las formas judiciales en el arresto y deportación temporal de personas.[238] Según Bus-

236 ‘‘¿Qué otra cosa es la ley si *habeas corpus ad captivitatem* de la nación inglesa, sino una ley de esta naturaleza? ¿Qué son sus leyes severas de una escrupulosa policía en la misma nación, en ese país tan decantado y de libertad clásica? ¿Cómo se quiere gobernar de la misma manera a un pueblo que vive en profunda paz, como a otro que se halla en el torbellino de agitaciones y zozobras? ¿Quién tachará de mal piloto al que hace arrojar al mar una parte del cargamento de la nave que guía, cuando si por conservarlo, la nave se espone a que perezcan su tripulacion y pasageros? ¿Acaso un médico trata de una misma forma a un enfermo de poca monta, que da muchas esperanzas de vida, que a otro a quien ataca una apoplegía fulminante? Claro es que no; mas sea de esto lo que quieran los liberales exaltados, contra experiencia no hay argumento, y ésta nos enseña que mientras se observó esta ley, rebajaron un ciento por uno las revoluciones y vivimos tranquilos’’. Bustamante, *Cuadro histórico*, p. 173.

237 Sesión secreta del 2 de octubre de 1823; ‘‘En la sesión de hoy (que fue secreta, a solicitud los SS. Paz y Terán), se hizo venir a los Ministros, porque dichos vocales manifestaron que el estado de la sociedad estaba turbado con fuertes conspiraciones, encaminadas a impedir la reunión del futuro Congreso’’. El acta original de esta sesión se ha perdido, este es el testimonio de Bustamante, quien fuera diputado en esa época. Bustamante, Carlos María, *Diario histórico de México. Julio-diciembre 1823*, tomo 1, vol. 2, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1981, p. 79.

238 ‘‘...Castígense esta clase de perversos, apóyense las providencias del Gobierno, dispensándole de la observancia de las fórmulas de los juicios, por cierto tiempo; descarguemos en él toda nuestra seguridad, y sólo así nos salvaremos en la presente y terrible crisis...’’ Bustamante, *Diario*, p. 80.

tamente, ése era el único recurso en situaciones tan críticas. Sólo de esta forma se podría solucionar la crisis.

> Esta es la misma en que se vio varias veces Roma, la que hizo callar las leyes comunes, y que saliese del fondo del Senado aquella voz terrible que decía... ‘‘Cuiden los Cónsules de que la república no reciba el menor daño...’’ El Cónsul salía, lo revisaba todo, si encontraba al delincuente, decía a sus Lictores: preparad vuestras hachas, y al momento hacía cortar las cabezas a los criminales... duro es decirlo; pero medidas de esta naturaleza salvaron los pueblos antiguos y modernos.[239]

En ‘‘nuestros días’’, seguía Bustamante, ‘‘la Inglaterra ha suspendido por varias veces los efectos benéficos de su famosa ley *habeas corpus ad captivitatem*’’.[240] La mayoría de los diputados estuvieron de acuerdo con los argumentos de Bustamante, y por ello se redactó un decreto que fue aprobado ese mismo día. El Congreso le concedió al gobierno el poder de arrestar y deportar personas sin observar el procedimiento correspondiente, hasta que fuera restaurada la tranquilidad pública.[241] El gobierno, así autorizado, arrestó a 41 personas.[242] El 4 de octubre 1823, el ministro de Justicia acudió al Congreso para informarle que los planes de los conspiradores habían sido frustrados debido a la pronta acción del gobierno. Las

239 Bustamante citaba la fórmula del *senatus consultum ultimum*, que el Senado en Roma utilizó para investir de uno de los cónsules con poderes extraordinarios durante la segunda crisis de los Graco. *Ibid*., p. 80.

240 Bustamante, *Diario*, p. 80.

241 *Decreto de 2 de octubre de 1823 sobre providencias gubernativas y alta policía.* ‘‘El Soberano Congreso Mexicano teniendo en consideración que los perturbadores del orden, bajo diversos pretextos llevan hasta el extremo la seducción, el engaño y las maquinaciones, con el fin de trastornar el gobierno establecido, y sobre todo, con el de frustrar la próxima reunión del futuro Congreso; y deseando al mismo tiempo disponer lo conveniente para conservar el orden y preservar la nación de los males de la anarquía, que sobrevendrían sin duda, a la disolución de los poderes del estado, ha venido a decretar lo siguiente: Se autoriza al Supremo Poder Ejecutivo, para que en calidad de providencia gubernativa o de alta policía, y sin sujeción a las formas legales, pueda disponer la detención de aquellas personas, sin distinción de fuero, contra quienes haya a su juicio una vehemente sospecha de que intentan alterar la tranquilidad pública, destinándolas por un término limitado, que no excederá a cuatro meses, a los puntos que le parezca más convenientes a la conservación del orden, sin perjuicio de la causa que le mande formar’’. *Colección de los decretos y ordenes del Soberano Congreso Mexicano, desde su instalación el 24 de febrero de 1822, hasta el 30 de octubre de 1823, en que cesó*, p. 197. Bocanegra, *Memorias*, pp. 281-282.

242 Bocanegra también lamentó el decreto del 2 de octubre. Bocanegra, *Memorias,* pp. 236-237. Bustamante, *Cuadro histórico*, pp. 183-185, y *Diario*, p. 80.

fuerzas rebeldes se habían desbandado cuando se enteraron de que la conspiración había sido descubierta. Los efectos del complot hubieran sido desastrosos si el Congreso no los hubiese prevenido al declarar ‘‘una ley de circunstancia y el gobierno desplegado toda su energía’’.[243]

I. LOS DEBATES SOBRE EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 Y EL RECHAZO A LOS PODERES DE EMERGENCIA

El segundo Congreso Constituyente abrió sus sesiones a principios de noviembre de 1823, y como una de sus primeras acciones nombró un comité para preparar el borrador de una Constitución temporal o un acta constitutiva. El comité estaba presidido por Miguel Ramos Arizpe (1775-1843), una figura clave en el Congreso Constituyente de 1823.[244] En unos cuantos días el proyecto del Acta estuvo listo y se sometió al Congreso. Fue posible redactar rápidamente el borrador del Acta, porque varias propuestas habían sido ampliamente discutidas a lo largo del país.[245] El principal autor del proyecto fue Ramos Arizpe.[246] Él, como representante de la Nueva España, había ayudado a redactar la Constitución de Cádiz de 1812. Su presencia en las Cortes fue relevante, puesto que en el Congreso se mostró como el partidario más fervoroso de incluir poderes de emergencia. Ramos Arizpe se daba cuenta de que la omisión de los poderes de emergencia en la Constitución de 1812 había sido un error crítico, como lo demostró el desempeño de la Constitución tanto en España como en América.[247]

El 20 de noviembre de 1823 se sometió el borrador del Acta Constitutiva al pleno del Congreso. El documento contenía cuarenta artículos y establecía una república federal con separación de poderes. La Legislatura consistía de dos cámaras, la autoridad ejecutiva estaba depositada en

243 Bustamante, *Cuadro histórico*, pp. 183-185, y *Diario*, p. 80.

244 Sobre Ramos Arizpe véase Vito Alessio Robles, *Miguel Ramos Arizpe: discursos, memorias e informes,* México, Imprenta Universitaria, 1942.

245 Rodríguez, ‘‘Constitución de 1824’’, p. 84.

246 Benson, *La diputación provincial*, pp. 192-201. Véase también Tena Ramírez, *Leyes fundamentales,* p. 120.

247 Además de Ramos Arizpe, otros dieciséis diputados representaron a la Nueva España en Cádiz, véase Guzmán, Martín Luis (ed.), *México en las Cortes de Cádiz*, México, Empresas Editoriales, 1949. Además, nueve miembros del Congreso Constituyente sirvieron en las Cortes españolas en 1821, cuando la ley del 17 de abril fue aprobada. Ellos eran: Cañedo, Castorena, J. B. Guerra, Hernández Chico, Mora y Villamil, Ramírez, Ramos Arizpe, Vargas y Zavala. Véase Berry, Charles R., ‘‘The Election of Mexican Deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822’’, en Benson, Nettie Lee (ed.), *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822*, Austin, University of Texas Press, 1966, pp. 34-37.

un presidente, y el Poder Judicial era concedido a una judicatura independiente. A diferencia de la Constitución de 1812, el Acta no le daba soberanía exclusiva a la nación, porque los estados también la reclamaban para sí.[248] El asunto de la soberanía se volvió una disputa sobre la división del poder entre los gobiernos estatales y el nacional. Algunos diputados favorecían una confederación laxa, mientras que otros favorecían un sistema federal fuerte. Una pequeña minoría era partidaria del centralismo.[249] Fray Servando Teresa de Mier era el portavoz más prominente de los federalistas duros. Según Mier, la nueva república requería de un sistema federal fuerte porque la guerra con España no se había terminado, debido a las amenazas de la Santa Alianza y porque México necesitaba de un gobierno nacional enérgico para guiarlo a través de los años críticos de la nacionalidad incipiente.[250]

Otro asunto muy debatido fue la cuestión de la división de poderes dentro del gobierno nacional. A pesar de que todos los diputados estaban de acuerdo con el concepto tradicional de la separación de poderes, la mayoría de los diputados creían que la legislatura debía ser dominante. Las experiencias de Fernando VII e Iturbide engendraron una desconfianza en el Poder Ejecutivo. Las comisiones redactoras propusieron que este poder estuviese depositado en ‘‘un individuo con el nombre de Presidente de la Federación Mexicana’’. La propuesta condujo a un encendido debate que trascendió las divisiones anteriores entre los partidarios de los derechos de los estados y los federalistas duros. Algunos diputados apoyaron a Ramos Arizpe al favorecer un Ejecutivo único, mientras que la mayoría, incluido Rejón, insistió en la necesidad de debilitar al Ejecutivo, estableciéndolo colegiado. La propuesta de un Ejecutivo único fue rechazada. Ramos Arizpe entonces propuso un Ejecutivo modificado, atempe-

248 Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, p. 85.

249 Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 197-198.

250 Discurso de Mier durante los debates del Acta Constitutiva, *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 1974, pp. 280-294. Sobre Mier, véase Lira González, Andrés, ‘‘Mier y la Constitución de México’’, en Rodriguez, Jaime (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 161-176; O’Gorman, Edmundo (ed.), *Antología del pensamiento político americano. Fray Servando Teresa de Mier*, México, Imprenta Universitaria, 1945; *idem*, *El heterodoxo guadalupano*, 3 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981-1983; Rodríguez O., Jaime, *La formación de un republicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. *El Águila*, 21 y 22 de enero de 1824. Sesión del 20 de enero de 1824. *Crónicas del Acta*, pp. 532-538; Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, p. 87.

rado por un consejo de gobierno, pero eso no fue suficiente para apaciguar a la oposición en el Congreso.[251]

A pesar de que la mayoría de los diputados en el Congreso, de manera repetida, rechazaron la sugerencia de que el Ejecutivo estuviese depositado en una sola persona, la comisión continuó insistiendo en el Ejecutivo único. El corazón del argumento a favor era que sólo un individuo podía proveer la unidad de propósito y la rapidez necesarios para desempeñar las funciones de la rama ejecutiva de gobierno. En resumen, arguye Rodríguez, ‘‘se trataba de un argumento de eficacia, mientras que los oponentes expresaban el temor, basado en la historia reciente, de que un Ejecutivo único se convertiría en un déspota’’.[252] Sin embargo, al favorecer a un Ejecutivo único, Ramos Arizpe y Mier lo único que hacían era seguir rigurosamente la experiencia constitucional. Antes que ellos, Hamilton había propuesto en *The Federalist* un Ejecutivo fuerte: ‘‘Un ejecutivo débil implica una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil es sólo otro nombre de una mala ejecución: y un gobierno mal ejecutado, sea lo que sea en teoría, debe ser, en la práctica, un mal gobierno’’.[253]

Mientras que el Congreso debatía el proyecto del Acta Constitutiva a finales de 1823 y principios de 1824, el país experimentó algunas conmociones políticas. En Querétaro se suscitó, y fue suprimida, una pequeña revuelta a mediados de diciembre, un movimiento pacífico autonomista fue contenido en Puebla, y a mediados de enero en Cuernavaca y Cuautla las tropas del gobierno dispersaron, sin disparar un solo tiro, a un grupo de personas que amenazaban con pronunciarse.[254] Ninguno de estos movimientos amenazó seriamente al gobierno central. Sin embargo, estos incidentes menores son los antecedentes que dan contexto al rechazo de los poderes de emergencia cuando fueron debatidos por el Congreso.

La lógica de que la ‘‘salud del pueblo’’ era la suprema ley había sobrevivido el choque con Iturbide. Aun antes de que el Segundo Congreso Constituyente fuese formalmente instalado los diputados debatían si algunos representantes, que habían sido restringidos por sus provincias a través de mandatos imperativos, tenían el poder de constituir o no a la nación. Al apremiar a los diputados, Ramos Arizpe argumentaba que había

251 *El Águila*, 21 y 22 de enero de 1824 Sesión del 20 de enero de 1824. *Crónicas del Acta,* pp. 532-538; Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, p. 87.

252 Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, p. 88.

253 Hamilton, *Federalist*, núm. 70, p. 210.

254 Bustamante, *Cuadro histórico*, pp. 188-192; Bocanegra, *Memorias*, pp. 286-292.

principios más altos, tales como: *Prius est esse, cuam taliter esse. Salus populi suprema lex esto.*[255]

Es importante hacer notar que los poderes de emergencia fueron debatidos a principios de diciembre. El artículo 13 del borrador del Acta Constitutiva establecía los poderes del Congreso. En la propuesta, la subsección 16 de ese artículo autorizaba al Congreso General para ‘‘conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias con conocimiento de causa’’.[256] Al proponer amplios poderes de emergencia, Ramos Arizpe se desviaba de la suspensión liberal del *habeas corpus*, prevista por la Constitución española de 1812.[257] Esta innovación puede ser entendida como el reconocimiento por parte de Ramos Arizpe de que la suspensión prevista por la Constitución de Cádiz no bastaba para lidiar con las emergencias. Tal vez, como diputado de las Cortes españolas, había observado las dificultades para emplear el artículo 308. Como se menciona en el capítulo primero, esa provisión no tuvo un buen desempeño cuando en 1820 y 1823 el régimen español liberal fue atacado por las fuerzas reaccionarias.

Más aún, para 1823, otros países hispanoamericanos habían empezado ya a introducir en sus Constituciones poderes de emergencia, *más allá* de la suspensión del *habeas corpus*.[258] Las Constituciones hispanoamericanas le concedían poderes extraordinarios a la legislatura, al Ejecutivo o a ambos.[259] Es posible que Ramos Arizpe tomara prestada la idea de las

255 Ramos Arizpe, Tercera junta preparatoria preliminar del Congreso Constituyente, 4 de noviembre de 1823, *Crónicas del Acta,* p. 47.

256 *Proyecto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, artículo 13, ‘‘Poder Legislativo’’, *Crónicas del Acta,* pp. 232-243.

257 Tena establece que ‘‘La Constitución española de 1812 proveía cierta suspensión de garantías, pero no preveía la delegación de facultades. En el Congreso Constituyente de 1824 ocurrió lo opuesto; Ramos Arizpe propuso en el proyecto del Acta Constitutiva y en el de la Constitución Federal que el Congreso le concediera facultades extraordinarias al poder ejecutivo, lo que fue rechazado por la Asamblea; en lo concerniente a la suspensión de garantías nadie osó proponerla’’. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 226. No es del todo claro por qué la suspensión de garantías debía ser una medida más radical que el concederle al Ejecutivo facultades extraordinarias. Claramente, al proponer amplios poderes de emergencia, Ramos Arizpe iba más allá de la suspensión liberal del *habeas corpus* previsto en el artículo 308 de la Constitución de Cádiz. Tena Ramírez no explica por qué la fórmula del artículo 308 de la Constitución española fue abandonada por los constituyentes mexicanos, cuando en su lugar eligieron a las facultades extraordinarias. En lo concerniente a la propuesta de Ramos Arizpe para el Acta Constitutiva, Tena Ramírez afirma que la falla más seria era que en el proyecto se dejaban indefinidas a las ‘‘facultades extraordinarias’’. Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 117.

258 Al igual que en México, las primeras Constituciones hispanoamericanas (como la Constitución de 1811 de Venezuela) carecían de amplios poderes de emergencia.

259 Para una interpretación más amplia véase Loveman, *Constitution of Tyranny*, pp. 91-367.

‘‘facultades extraordinarias’’ de la Constitución colombiana de 1821.[260] En ese momento el caso colombiano era bien conocido en México.[261]

Los poderes de emergencia fueron debatidos por el Congreso Constituyente durante dos días. El 1 de diciembre de 1823 los diputados debatieron primero si debían incluir la subsección 16 del artículo 13. Los argumentos contra la propuesta fueron puestos en términos liberales estándar. Gómez Farías y otros tres diputados se opusieron a la inclusión de poderes de emergencia en el Acta porque, en su opinión, tal subsección ‘‘establecía una dictadura indefinida, que alarmaría a los pueblos, por temor de que se invadiese su libertad’’. Los liberales encontraron defectuosa la redacción del borrador. También objetaron la amplia esfera de los poderes de emergencia. Sería necesario, argumentaron, ‘‘especificar esas facultades extraordinarias que se pueden conceder al Poder Ejecutivo, y se prefije el tiempo que las pueda usar, porque de lo contrario no se puede aprobar la parte que se discute’’.[262] Ramos Arizpe y otros insistieron en incluir los poderes de emergencia, puesto que:

260 El artículo 128 de la Constitución colombiana de 1821 proveía poderes de emergencia. Sin embargo, esos poderes estaban limitados. En casos de insurrección civil o de invasión extranjera, el presidente podía tomar todas las medidas extraordinarias que fuesen necesarias. Sin embargo, para que pudiera tomar estas medidas, el presidente tenía que, por un lado, convenir con el Consejo de Estado, y, por el otro, debía contar con la aprobación del Congreso. Si éste no se encontraba en sesión, entonces el presidente tenía la autoridad para tomar estas medidas de propio acuerdo, pero debía convocar de inmediato al Congreso para actuar conforme a los mandatos parlamentarios. Los poderes de emergencia estaban limitados a aquellos lugares y tiempos para los cuales fueran estrictamente necesarios. Acerca de la Constitución de Cúcuta de 1821 y de los poderes de emergencia, véase Rozo Acuña, Eduardo, *Bolívar y la organización de los poderes públicos*, Bogotá, Editorial Temis, 1988, pp. 89-93. Los hispanoamericanos habían revivido, tal vez de manera inconsciente, no la dictadura sino otra institución romana: *el senatus consultum ultimum*, en la cual el Senado le concedía a uno de los cónsules poderes extraordinarios. Catalano ha destacado la notable similitud entre el *senatus consultum ultimum* y las facultades extraordinarias hispanoamericanas. El aumentar el poder del Ejecutivo durante circunstancias críticas era el recurso más sencillo. Sin embargo, con este mecanismo era más fácil para los presidentes abusar los poderes extraordinarios que se les habían confiado y convertirse en usurpadores; exactamente lo que temía Constant. No está claro si los constituyentes hispanoamericanos tomaron la idea de conceder facultades extraordinarias directamente del ejemplo romano. Véase Catalano, Pierangelo, ‘‘Tribunado, censura, dictadura: conceptos constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América’’, *Quaderni Latinoamericani*, Napoli, núm. 7, Ed. Scientifiche Italiane, 1981; Catalano, Pierangelo, ‘‘Conceptos y principios del derecho público romano de Rousseau a Bolívar’’, en Simposio Italo-Colombiano, *Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983.

261 Un libro publicado en ese mismo año elogiaba a la República de Colombia, señalándola como un ejemplo para los demás países hispanoamericanos. Véase Rocafuerte, Vicente, *Ensayo político: el sistema colombiano, popular, electivo y representativo es el que más conviene a la América independiente,* Nueva York, Imp. de A. Paul, 1823. Sobre la influencia del ejemplo colombiano en México véase también Bocanegra, *Memorias,* p. 291.

262 ‘‘Sesión Extraordinaria del día 1 de diciembre por la tarde’’, *Crónicas del Acta,* p. 433.

> siendo indudable, que pueden ocurrir casos extraordinarios que exijan medidas extraordinarias, como lo manifiesta la razón, y la experiencia de los países libres, como Roma en la antigüedad, y Colombia en nuestros días, era indispensable que alguno tuviera autoridad para dictar tales medidas, y ese no puede ser otro que el Congreso como que él representa a la nación, que si se le niega esa facultad será preciso convenir en que cuando ocurran casos extraordinarios, para los cuales no bastan las medidas comunes, se debe dejar perecer a la patria, lo cual es un absurdo.[263]

Ramos Arizpe ofreció considerar las objeciones y proponer modificaciones si dichas objeciones eran sometidas por escrito a la comisión. Los diputados estaban claramente divididos en el tema de los poderes de emergencia. Al final del día no había ganadores claros en el Congreso. Cuando se votó la subsección 16 del artículo 13 ocurrió un empate y después el Congreso terminó su sesión del día.[264]

El debate continuó al día siguiente en el Congreso. Dos diputados se unieron a Gómez Farías por considerar que las facultades extraordinarias constituían ‘‘un peligro de que se destruya la libertad’’.[265] Como un ejemplo de la posibilidad de abuso se ofreció el caso de Napoleón. Los partidarios de la medida argumentaron que las razones que habían sido expuestas el día antes no habían sido aún refutadas:

> a saber: que ocurren casos extraordinarios para los cuales no bastan las medidas ordinarias, y que si en ellos no tiene facultad del Congreso para dictar las providencias extraordinarias que convengan, la patria se arruinará, y este mal es sin comparación mayor, que el de un abuso muy remoto, contra el cual se tomarán todas las precauciones prudentes que se puedan y que no es fácil lo sufran los pueblos como se vio con D. Agustín de Iturbide sin embargo su prestigio.

Los diputados ‘‘repitieron los ejemplos de los países más libres antiguos y modernos, que han usado la dictadura y otras medidas extraordinarias en los casos que lo ha exigido el peligro de la patria’’.[266] El episo-

263 Sesión extraordinaria del día 1 de diciembre por la tarde, *Crónicas del Acta*, p. 433.

264 *El Águila*, 3 de diciembre de 1823.

265 ‘‘Facultad 16. Los Sres. Barbarosa y Gómez Angulo la impugnaron... El primero llamó la atención a que Bonaparte se valió del rango extraordinario de cónsul perpetuo para erigirse en emperador de los franceses’’. ‘‘Sesión del día 2 de enero de 1824’’, *Crónicas del Acta*, p. 434.

266 *Crónicas del Acta*, p. 434.

dio de Iturbide fue utilizado como un ejemplo para mostrar que el gobierno de un solo hombre no podía durar por mucho tiempo. Éste es un punto importante, puesto que algunos diputados, al defender la inclusión de poderes de emergencia en el Acta, no habían sido disuadidos por los abusos de Iturbide. Bustamante, que apoyaba la medida, había sido uno de los diputados arrestados por Iturbide. Había, en Ramos Arizpe y sus seguidores, una conciencia muy clara de que los poderes de emergencia habían sido utilizados en el pasado para preservar la Constitución y el imperio de la ley en los países ‘‘libres’’. Cuando los diputados finalmente votaron, las facultades extraordinarias fueron rechazadas: 47 votos en contra la propuesta y 29 a favor. Los liberales Zavala, Gómez Farías y Rejón estaban en la mayoría.

Después de que fueron rechazados los poderes de emergencia, tres diputados de la mayoría le propusieron a la comisión reconsiderar cuáles facultades podía concederle el Congreso al gobierno en casos extraordinarios. La comisión, argumentaron, podía añadir las restricciones que fuesen consideradas necesarias. Después, tal vez, la propuesta podría ser reconsiderada por el Congreso. Las enmiendas propuestas estaban basadas en ‘‘el ejemplo de la Constitución española’’ y ‘‘en el peligro de la ilimitación de tales facultades, y en que ni el mismo pueblo las puede conceder sin limitación, porque ciertos derechos de que no puede disponer, y que podrían ser atacados, si no se hace el detalle que propone la adición’’.[267] El rechazo liberal clásico a amplios poderes de emergencia prevaleció. Los opositores a Ramos Arizpe emplearon argumentos liberales para descartar las facultades extraordinarias. La mayoría de los diputados creía, siguiendo a Constant, que ‘‘la voluntad de un pueblo entero no puede hacer justo lo que es injusto. Los representantes de la nación no tienen el derecho de hacer lo que la nación misma no tiene derecho a hacer... El consentimiento del pueblo no puede hacer legítimo lo que es ilegítimo, porque el pueblo no puede delegar a nadie la autoridad que no posee en sí mismo’’.[268]

267 ‘‘El Sr. Cañedo propuso se reformara la facultad reprobada con la siguiente adición: ‘y con la votación de las tres cuartas partes del Congreso’. Admitida a discusión, se mandó pasar a la comisión de constitución, y lo mismo se determinó con la proposición de los Sres. Jimenez, Ibarra, y Berruecos reducida a que la misma comisión determine cuáles serán las facultades que en casos extraordinarios podrá el Congreso conceder al gobierno, añadiendo las restricciones que juzgare convenientes. La fundó el Sr. Ibarra en el ejemplo de la constitución española’’, *Crónicas del Acta,* p. 435.

268 Constant, *Political Writings*, p. 182.

Para comprender el rechazo de los poderes de emergencia en el Acta Constitutiva es necesario no sólo considerar los argumentos teóricos ofrecidos por los constituyentes, sino también considerar la situación política en la cual tuvo lugar el debate. El momento en que ocurrió la votación es relevante: ninguna revuelta seria ocurrió mientras que el Congreso se encontraba debatiendo los poderes de emergencia a principios de diciembre. El levantamiento de Cuernavaca ocurrió a mediados de enero, cuando el Congreso ya había votado la subsección 16. La rebelión de Lobato en la ciudad de México, que fue la amenaza más seria al Congreso, tuvo lugar mes y medio después de que el Congreso había considerado la exclusión. El impacto de la revuelta de Lobato en la Constitución es discutido más adelante, pero el rechazo de las facultades extraordinarias en México se debió más a las preocupaciones liberales que al tiempo político de las rebeliones.

El Congreso una vez más rechazó los poderes de emergencia cuando debatió la Constitución Federal de 1824, unos meses después. El rechazo a las facultades extraordinarias precedió al debate sobre la organización del Poder Ejecutivo. Muchos de los argumentos esgrimidos en la discusión sobre los poderes de emergencia fueron repetidos tiempo después por quienes favorecían un Ejecutivo único. Si la mayoría en el Congreso favorecía un Ejecutivo colegiado para tiempos normales, no es difícil entender por qué los poderes emergentes fueron rechazados. Los partidarios de un Ejecutivo único hicieron énfasis en la energía y la celeridad requeridos por los gobiernos. La República romana ‘‘no sufrió daño alguno de sus dictadores, que ejercían una autoridad omnímoda’’.[269] Según Mier: ‘‘en toda república, cuando ha amenazado un peligro próximo y grave, se ha creado un dictador, para que reunidos los poderes en su mano, la acción sea más pronta, más firme, más enérgica y decisiva. Nosotros estando con el coloso de la Santa-Alianza encima, haremos precisamente lo contrario, dividiéndonos en tantas pequeñas soberanías’’.[270]

269 ‘‘El Sr. Espinosa... recomendó la importancia de la celeridad y energía en los gobiernos, y del secreto que no es impropio de los gobiernos liberales, y antes bien sin él se arruinan tal vez. ... Llamó la atención a que si las medidas que se proponen y las que existen no bastan para evitar la tiranía, tampoco bastará la pluralidad de personas en el gobierno... Recordó que contra los caprichos y miras de Iturbide no bastó ponerle cuatro colegas...’’ En ‘‘Sesión del día 20 de enero de 1824’’, discurso pronunciado por Espinosa, *Crónicas del Acta*, p. 537.

270 Servando Teresa de Mier, discurso del 11 de diciembre de 1823. Bustamante, *Cuadro histórico*, pp. 215-216.

II. PRIMEROS RETOS

La revuelta del 20 de enero de 1824 del general José María Lobato afectó los debates sobre la rama ejecutiva de gobierno. Los rebeldes demandaban el cese de los empleos públicos y la expulsión de los españoles del país. Lobato también demandaba que dos de los tres triunviros, Michelena y Domínguez, renunciaran.[271] Lobato, sospechoso de haber instigado las recientes rebeliones en el sur del país, estaba acuartelado en la ciudad de México. Después de un fallido intento para capturarlo, Lobato juntó a sus hombres y se atrincheró en un edificio de la ciudad de México.[272] Desde ahí denunció al gobierno. Es posible que el pronunciamiento estuviese dirigido contra el intento de crear un Ejecutivo único que Michelena, un aliado cercano de Ramos Arizpe, favorecía. El Ejecutivo plural y las divisiones en el gobierno obstaculizaron la acción contra los rebeldes. Lobato logró ganar el apoyo de la guarnición de la capital y el gobierno pareció estar a punto de capitular.[273] El 23 de enero de 1824 el gobierno convocó a los diputados para informarles sobre la situación crítica que se vivía en la ciudad. El Congreso hizo un exhorto conminando a Lobato a rendirse. Los rebeldes respondieron pidiendo unas cuantas horas para deliberar.[274] Puesto que para el día siguiente Lobato no había respondido, el Congreso emitió un comunicado advirtiendo a los rebeldes que si no cumplían con las instrucciones que se les había dado el día anterior en el plazo de una hora, serían declarados traidores y tratados en consecuencia. Se ofreció una amnistía a Lobato y a sus hombres si accedían a rendirse.[275] Lobato decidió entonces aceptar la amnistía y se entregó al gobierno. Para entonces, parecía que la emergencia había terminado. El 26 de enero, el presidente del Congreso anunció que la tranquilidad pública había sido restaurada, y cerró la sesión permanente. Sin embargo, unas cuantas horas después los diputados estaban otra vez en sesión, convocados por el gobierno. El Ejecutivo les informó que Stáboli, un oficial bajo

271 Sobre la revuelta de Lobato véase Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, pp. 88-89; Bocanegra, *Memorias*, pp. 292-294; Bustamante, *Cuadro histórico*, pp. 192-198.

272 Las proclamas de Lobato están reproducidas en Bocanegra, *Memorias*, pp. 337-343.

273 Rodríguez, ‘‘Constitution of 1824’’, p. 89. De acuerdo con Bustamante, el Poder Ejecutivo informó al Congreso que no podría encontrar entre sus filas ‘‘ni siquiera diez oficiales leales’’. Bustamante, *Diario*, p. 17.

274 *Sesión extraordinaria del 23 de enero de 1824.* El registro de algunas sesiones secretas se encuentra en Cámara de Diputados, *Historia parlamentaria: sesiones secretas, 1821-1824*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982, pp. 172-174.

275 *Sesión extraordinaria permanente de 24 de enero de 1824. Sesiones secretas*, pp. 175-179.

las órdenes de Lobato, rehusaba entregar sus tropas y mantenía el control de un edificio. En ese momento un diputado, según Bustamante, solicitó que se le confirieran facultades dictatoriales al gobierno con respecto a los asuntos militares. Una comisión de diputados pidió que ‘‘se autorizase al Gobierno con facultades omnímodas’’. *Bajo circunstancias apremiantes los diputados cambiaron de opinión: la propuesta fue aprobada.* El presidente del Poder Ejecutivo aseguró al Congreso que esperaba restaurar la tranquilidad en las próximas treinta horas. Michelena afirmó que ‘‘usaría con la mayor sobriedad las facultades que se le habían conferido al Gobierno’’.[276] Ese mismo día se expidió un decreto que garantizaba amplios poderes discrecionales al gobierno para ‘‘hacer lo que considerara necesario’’, exentando al Ejecutivo de requerir la autorización previa del Congreso.[277]

No es necesario hacer notar que esta autorización de ‘‘Facultades extraordinarias amplias y no calificadas’’ era muy sorprendente viniendo de un Congreso que unas cuantas semanas antes había rechazado enfáticamente la inclusión de poderes de emergencia en el Acta Constitutiva. Parecería que bajo circunstancias apremiantes los diputados liberales habían cambiado de opinión. También es sorprendente el hecho de que cuando las facultades extraordinarias fueron concedidas al gobierno la revuelta de Lobato había sido prácticamente apaciguada.

Actuando bajo las facultades extraordinarias, concedidas por el decreto del 26 de enero, el gobierno arrestó a 22 oficiales el día siguiente y Stáboli fue obligado a capitular.[278] Los poderes de emergencia concedidos al Ejecutivo eran tan amplios que el 27 de enero el gobierno solicitó al Congreso una aclaración sobre el ámbito legítimo de esos poderes,

276 ‘‘Un diputado propuso... que el Gobierno anunciase al Público el peligro en que estaba la Patria, y convocase a los buenos ciudadanos a que la auxiliasen...’’ Bustamante, *Diario,* pp. 19-20. Entrada del 26 de enero de 1824. Desafortunadamente, el acta original de la sesión está perdida. Se tiene sólo el testimonio de Bustamante y algunos otros participantes.

277 Decreto del 26 de enero de 1824. *Facultades extraordinarias concedidas al gobierno*. ‘‘El Soberano Congreso se ha servido acordar, que ninguna providencia gubernativa, ordinaria o extraordinaria se consulte con su soberanía, sino que con la rapidez o dilación que parezca oportuna, obre el gobierno en todos casos como bien le parezca. Asimismo se ha servido acordar: que su soberanía se traslade a Palacio. Y de orden del mismo soberano Congreso lo participamos a V.E. para que disponga lo necesario a su cumplimiento y demás efectos convenientes’’. *Colección de los decretos y ordenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano. Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824, en que cesó,* México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825, p. 19.

278 Bustamante, *Diario,* pp. 20-22; *Gaceta Extraordinaria del Gobierno Supremo de México,* vol. III, núm. 17.

puesto que no deseaba ''exceder su autoridad''. A resultas de ello, se produjo en el Congreso una encendida discusión. Desafortunadamente, los registros de esa sesión se han perdido. De acuerdo con Bustamante, el Congreso aprobó un comunicado aclarando el decreto del 26 de enero.[279] La aclaración de las facultades extraordinarias que el Congreso le había concedido al gobierno afirmaba: ''se comprenden todas aquellas que son necesarias para la ejecución de los decretos de su soberanía y restablecimiento del orden... aún cuando se rocen con las facultades de otros poderes''.[280] Así, la efectiva división de poderes entre las tres ramas de gobierno quedó temporalmente cancelada por el decreto del 26 de enero y su aclaración del 27.

La rebelión de Lobato persuadió a muchos diputados de que no deberían debilitar al Ejecutivo a tal grado que no pudiera actuar de manera decisiva en tiempos de peligro. A pesar de que la propuesta de un Ejecutivo único había sido rechazada, el Congreso decidió dejar abierta la posibilidad de confiar el Ejecutivo a una sola persona. La redacción final del Acta Constitutiva fue la siguiente: ''El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale''.[281] El asunto se definiría finalmente en el futuro próximo, cuando el Congreso debatiera el proyecto de Constitución. Sin embargo, la exclusión de poderes de emergencia del Acta Constitutiva *no* fue reconsiderada por los miembros del Congreso. El contraste entre los argumentos liberales empleados para rechazar los poderes de emergencia durante los debates de principios de diciembre y la laxitud efectiva concedida al gobierno por el

279 ''Continuó la sesión del Congreso a las cuatro de la tarde. El ministro de relaciones dijo: que aunque pululaban chismes y denuncias, o sea informes, creía que estaba en lo posible asegurada la tranquilidad pública. ... consultó sobre el modo de entenderse las facultades concedidas al Gobierno ayer tarde, pues no quería excederse de ellas, y después de muy recia discusión se aprobó la siguiente proposición''. Bustamante, *Diario*, pp. 21-22.

280 27 de enero de 1824. *Aclaración sobre las facultades extraordiarias concedidas al gobierno*. ''Ecso. Sr.— El Soberano Congreso vista la duda ocurrida al Supremo Poder Ejecutivo propuesta por conducto de V.E. sobre si en las facultades extraordinarias que le han concedido con fecha de ayer se comprenden todas aquellas que son necesarias para la ejecución de los decretos de su Soberanía y restablecimiento del orden, se ha servido acordar: que efectivamente se comprendan en el espresado decreto, aun cuando se rocen con las facultades de otros poderes. Y de orden del mismo soberano Congreso Rc. Sr. Secretario del despacho de relaciones''. *Colección de los decretos y ordenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano. Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta el 24 de diciembre de 1824, en que cesó*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825, p. 19.

281 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 156; Rodríguez, ''Constitution of 1824'', pp. 88-89. La redacción del artículo revela que el problema de escoger entre un Ejecutivo unitario u otro colegiado no había sido resuelto aún.

Congreso durante la crisis de la rebelión de Lobato, es simplemente asombroso. Desde un punto de vista estrictamente legal, las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo no eran ilegales, puesto que el Acta Constitutiva no había sido promulgada todavía. Más aún, es difícil establecer si la Constitución española de 1812 todavía estaba en efecto en México en ese momento. Como se ha dicho, el 18 de abril de 1823 el Primer Congreso Constituyente restaurado emitió un decreto invalidando el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y en esos documentos era donde se declaraba que la Constitución española estaba en vigor. Sin embargo, algunas de las leyes españolas, e incluso partes de la Constitución de Cádiz, permanecieron en vigor hasta que fue promulgada el Acta Constitutiva.[282] Debido a ello, la línea legal es borrosa.

Sin embargo, los diputados claramente estaban haciendo *de facto* algo que habían rehusado consentir cuando la mayoría de ellos votaron en contra de la subsección 16 del artículo 13 del proyecto del Acta. Más aún, la contradicción entre la teoría y la realidad pareció pasar desapercibida en el Congreso. Cuando la crisis de enero se terminó, la mayoría de los diputados no percibieron la necesidad real de considerar una enmienda al documento constitucional para incluir algún tipo de poderes de emergencia.[283] El 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva fue promulgada sin poderes de emergencia.

La Constitución tenía que ser preservada en su pureza liberal, a pesar de la evidencia en contra. Tal vez, la fe en el poder de las Constituciones escritas era tal que los liberales mexicanos creyeron, siguiendo a Constant, que la inclusión de poderes de emergencia en la Constitución causaría un daño permanente e irreversible. Como ya se ha dicho, para los liberales españoles la suspensión de la Constitución suponía su mismo fin. Si esto es cierto, entonces medidas *de facto,* pero temporales, no sancionadas por la Constitución, debían ser preferidas —aun si eran arbitrarias— a los poderes constitucionales de emergencia. Al adoptar medidas extraconstitucionales, la posibilidad de abuso no estaría incorporada de manera permanente —institucionalizada— en la ley fundamental. Esta lógica liberal, a pesar de ser algo retorcida, constituye una explicación alternati-

282 Sobre este tema véase Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824 (integración y realización),* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 104-126.

283 En los días posteriores a la rebelión de Lobato, y antes de que fuera aprobada en Acta, no se propuso ninguna enmienda respecto a los poderes de emergencia. Véanse las actas del 28, 29 y 30 de enero de 1824. *Crónicas del Acta,* pp. 563-572.

va a la idea de que los mexicanos habían abrazado un liberalismo titubeante. Tal vez, también albergaban la esperanza de que tales circunstancias no se repetirían jamás.

Tradicionalmente, la década de los 1820 ha sido interpretada por los historiadores como el periodo en la historia mexicana en el cual el liberalismo constitucional llegó a su cenit.[284] Sin embargo, este recuento muestra que debajo de la superficie de las fórmulas constitucionales corría una singular esquizofrenia política. En los meses que siguieron a la conclusión del Acta, y mientras se debatía el proyecto de la Constitución federal, el gobierno rigió, por norma, con instrumentos extraconstitucionales. El 2 de febrero de 1824 el decreto de enero 26 aún no había sido revocado por el Congreso, a pesar de que algunos diputados habían demandado su derogación inmediata.[285]

El 18 de febrero, el gobierno solicitó al Congreso una extensión de la ley marcial del 27 de septiembre, originalmente en vigor sólo por cuatro meses. La extensión fue concedida el 6 de abril de 1824, esta vez bajo un horizonte temporal indefinido.[286] El que la ley del 27 de septiembre no solamente fue empleada contra salteadores de caminos sino también contra los opositores políticos del gobierno es evidente en el decreto del 28 de abril de 1824 que declaró a Iturbide traidor. De acuerdo con el decreto, todos aquellos que favorecieran el regreso de Iturbide y ‘‘cooperen por escritos encomiásticos o de cualquier otro modo a favorecer su regreso [de Iturbide] a la república mexicana’’, serían declarados traidores a la federación y ‘‘serán juzgados conforme a la ley del 27 de septiembre 1823’’.[287]

284 Hale, *Liberalismo mexicano*, pp. 42-73; Reyes Heroles, *Liberalismo*, p. 47.

285 Los diputados Aldrete y Cañedo sostuvieron esta opinión el 7 de febrero: ‘‘Pedimos a V, Soberanía que inmediatamente se declare haber cesado ya el valor y fuerza del decreto del 26 de próximo pasado enero, y su aclaración del 27, sobre las facultades extraordinarias concedidas al Supremo Poder Ejecutivo’’. La propuesta fue turnada a una comisión que emitió un informe el 10 de febrero, mismo que fue debatido dos días después. Sin embargo, el registro de esa sesión se encuentra mutilado. En las actas originales los folios 473-494, que contienen las sesiones que tuvieron lugar entre el 13 de febrero y el 2 de mayo de 1824, están perdidos. *Sesiones Secretas*, pp. 185-190.

286 6 de abril de 1824. *Prorrogación de la ley de 27 de Setiembre de 1823 hasta que se estingan los delincuentes que comprende. Declaración relativa a la misma ley.* ‘‘El Soberano Congreso Constituyente Mexicano se ha servido decretar. 1.- se prorrogará la ley de 27 de septiembre del año pasado mientras se logra estinguir los salteadores de caminos y los demás delincuentes de caminos, y los demás delincuentes de que se trata, en cuyo caso lo acusará el gobierno al Congreso para derogarlo expresamente’’. *Colección de los decretos y ordenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano. Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824, en que cesó,* México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825, p. 47.

287 *Decreto de 28 de abril de 1824.* ‘‘Primera secretaría de Estado. Sección de gobierno El Supremo Poder Ejecutivo, nombrado provisionalmente por el soberano congreso mexicano, a todos los

La ley marcial fue incluso utilizada por el gobierno para cancelar la libertad de prensa, que era una de las garantías que estaban resguardadas de manera solemne en la Constitución liberal. En virtud de la ley del 27 de septiembre, el gobierno lanzó una ofensiva contra la facción iturbidista. El 12 de mayo de 1824, las autoridades desarticularon la llamada ‘‘conspiración de la calle de Celaya’’, y por varios días el gobierno arrestó a los líderes de la facción proiturbidista en el centro del país, incluyendo a varios generales y a muchos otros oficiales.[288]

El patrón político español, descrito por Villalón, consistente en mantener la ortodoxia liberal en la Constitución, sin poderes de emergencia (en el caso de México, ni siquiera la suspensión del *habeas corpus* fue prevista en el Acta Constitutiva o en la Constitución federal) pero cancelada en realidad por medidas extraconstitucionales tomadas por los gobiernos para proveer a la seguridad del Estado, también fue seguido en México. Como ya se ha dicho, en el caso español las medidas extraconstitucionales fueron vistas por los constituyentes como un mal menor preferible a los poderes constitucionales de emergencia.[289]

Puesto que la Constitución no proveía mecanismos para enfrentar situaciones críticas, otros recursos debían encontrarse. Por un lado, había una renuencia ideológica a desviarse de la teoría liberal. Las cláusulas de emergencia no podían ser incluidas en la Constitución. Por el otro, los mexicanos estaban bien conscientes de que algún tipo de procedimiento extraordinario era necesario, si es que los gobiernos deseaban preservarse. La solución a este dilema fue el patrón descrito páginas arriba. Los poderes de emergencia fueron una vez más pospuestos y rechazados por

que las presentes vieren y entendieren sabed: que el soberano congreso general constituyente ha decretado lo que sigue: 1. Se declara traidor y fuera de la ley a D. Agustín de Iturbide, siempre que, bajo cualquiera título, se presente en algún punto de nuestro territorio. En este caso queda por el mismo hecho declarado enemigo público del Estado. 2. Se declaran traidores a la federación, y serán juzgados conforme a la ley de 27 de septiembre de 1823, cuantos cooperen por escritos encomiásticos, o de cualquiera otro modo, a favorecer su regreso a al república mexicana. 3. La misma declaración se hace respecto de cuantos de alguna manera protegieren las miras de cualquiera invasor extranjero, los cuales serán juzgados con arreglo a la misma ley. Lo tendrá entendido el supremo poder ejecutivo y dispondrá su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular, 28 de abril de 1824’’. Bocanegra, *Memorias*, pp. 311-312.

288 Quinlan, David M., ‘‘Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824’’, en Rodríguez, Jaime E., *Mexico in the Age*, p. 188. Véase también Bustamante, *Cuadro histórico*, p. 237; Bocanegra, *Memorias*, p. 302.

289 Véase capítulo segundo.

el Congreso durante los debates de la Constitución federal, que duraron del 1 de abril al 3 de octubre de 1824.

III. LOS DEBATES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL: EL SEGUNDO RECHAZO DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

Cuando, en el transcurso de los debates sobre la Constitución Federal de 1824, los poderes de emergencia fueron rechazados una vez más, el gobierno estaba, irónicamente, investido con las facultades extraordinarias que le había concedido ese mismo Congreso a finales de enero. En ese momento otra característica del desarrollo institucional de los poderes de emergencia en México se hizo evidente. No sólo se pervertían leyes secundarias para compensar la ausencia de poderes constitucionales, como había ocurrido en España, sino que las medidas de emergencia también empezaron a ser vistas como un *sustituto* a un Poder Ejecutivo fuerte en tiempos ordinarios. Un Ejecutivo constitucionalmente débil fue compensado con el uso abusivo de provisiones de emergencia de hecho. Así, en lugar de crear una presidencia vigorosa, las medidas inconstitucionales de emergencia fueron consideradas como un remedio a la debilidad estructural de la autoridad central. Este segundo patrón persistió hasta bien entrado el siglo, y alcanzó su cenit en el periodo de Juárez.

El verdadero debate sobre los poderes de emergencia ocurrió, no cuando estas provisiones fueron discutidas el 11 de mayo de 1824, sino en abril, cuando una comisión parlamentaria propuso una ley sobre ‘‘tranquilidad pública’’. Esta propuesta estaba animada por dos preocupaciones: la amenaza que representaba la facción proiturbidista y la falta de consenso sobre el ámbito legítimo del Poder Ejecutivo. La aprobación del Acta Constitutiva no significó que el Congreso hubiera aceptado una presidencia fuerte. El Acta restringía severamente el poder del Ejecutivo. En su versión final, simplemente semejaba un esbozo de Constitución, y servía como garantía del federalismo. El asunto más candente después de la promulgación del Acta era estabilizar al Poder Ejecutivo. Para finales de enero de 1824, Negrete había renunciado al Supremo Poder Ejecutivo. Las renuncias de los triunviros Michelena, Domínguez y Bravo esperaban ser aprobadas por el Congreso. Tres miembros del gabinete también habían renunciado.[290]

290 Quinlan, ‘‘Constituent Congress’’, p. 191.

Durante febrero y marzo el Congreso consideró tres posibles soluciones: la renovación total del Supremo Poder Ejecutivo, la creación de un Ejecutivo constitucional antes de que la Constitución fuese escrita, y la continuación del Supremo Poder Ejecutivo apoyado por un senador provincial.[291] Todas estas opciones resultaban problemáticas para la mayoría de los diputados. El único cambio fue la aceptación de la renuncia de Michelena y el nombramiento de Nicolás Bravo como su sustituto. Bravo rápidamente se convirtió en la fuerza dominante del triunvirato.[292] Puesto que la ejecución efectiva era inviable bajo el esquema del Acta Constitutiva, Bravo intentó obligar al Congreso a aceptar la idea de un Ejecutivo único, con funciones delimitadas por un tiempo específico, ofreciendo su renuncia otra vez a finales de marzo.[293] Como respuesta, en el lapso de una semana, una comisión parlamentaria especial propuso una ley sobre tranquilidad pública. La característica principal de la ley era la creación de ''un Supremo Director, con poderes dictatoriales, que estaría en funciones hasta que fuera reemplazado por un Ejecutivo constitucional.'' Las justificaciones para la propuesta eran la existencia de conspiraciones proiturbidistas y antigubernamentales, la necesidad de regular las relaciones entre el gobierno nacional y los estados, y los abusos continuos de la prensa, específicamente los ataques al Supremo Poder Ejecutivo y la Iglesia.[294] En el marco de esta propuesta, el Supremo Director tendría poderes militares expansivos y un control mayor sobre la burocracia. El poder del Congreso Constituyente estaría limitado, y el Ejecutivo tendría un veto absoluto sobre la legislación aprobada por el Congreso o las legislaturas locales. También crearía un Consejo de estados, compuesto por un representante de los Congresos estatales, que el Supremo Director consultaría a su discreción. Este magistrado extraordinario sería elegido por los miembros del Supremo Poder Ejecutivo de entre ellos mismos.[295] El título ''Supremo Director'' no era original. Había sido tomado prestado de

291 *Ibid*., p. 192.

292 Bocanegra, *Memorias*, p. 296; Bustamante, *Cuadro histórico*, p. 231.

293 Véase Mateos, Juan A., *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, 25 vols., México, J.V. Villada, 1879-1912, p. 773.

294 *Dictamen sobre providencias para asegurar la tranquilidad pública*, 12 de abril de 1824. México, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, 2 vols. México, Cámara de Diputados, 1974, pp. 165-259.

295 Quinlan, ''Constituent Congress'', pp. 192-193.

los ejemplos argentino y chileno.[296] Antes, Santa Anna había intentado nombrarse a sí mismo ‘‘Protector de la República’’ en San Luis Potosí.

El debate sobre la Constitución Federal fue suspendido por varios días mientras que el Congreso discutía los artículos de la ley sobre tranquilidad pública. El objetivo implícito de esta ley eran el gobernador y el comandante general del estado de Jalisco, Quintanar y Bustamante. Ambos hombres eran partidarios de Iturbide. Para la minoría centralista en el Congreso, la propuesta de crear un Supremo Director también constituía su mejor oportunidad para obstaculizar la implementación de un sistema federal.[297] La mayoría federalista adujo que la propuesta violaba el Acta Constitutiva. Algunos federalistas apoyaron la propuesta porque consideraron que la restauración de Iturbide era una amenaza mayor a la posibilidad de una conversión permanente al sistema centralista. Una coalición de centralistas y de federalistas antiiturbidistas logró que se aprobase el borrador del artículo que confiaba el Poder Ejecutivo a un solo individuo (sin el título de Supremo Director), pero con poderes reducidos. Sin embargo, la propuesta había sufrido cambios significativos: se había eliminado el poder de veto y el Ejecutivo debía ser electo por el Congreso votando por estados. Con todo, la ley sobre tranquilidad pública o, de manera más precisa, la que designaba de nueva cuenta el Poder Ejecutivo bajo el disfraz de una legislación de emergencia, nunca fue promulgada. El mecanismo de elección frustró su implementación, porque quienes se oponían a ley explotaron la rivalidad existente entre los dos candidatos principales, Bravo y Victoria, para impedir la elección de cualquiera de

296 Las estrategias mexicanas seguían de cerca los desarrollos de América del sur una década antes. En 1812, una revuelta en Argentina derrocó a un triunvirato que representaba a los centralistas radicales y a los librecambistas de Buenos Aires. El nuevo gobierno creó un segundo triunvirato, que funcionaría como el ‘‘Supremo Poder ejecutivo’’, bajo los términos de un decreto publicado el 6 de marzo de 1813. A principios de 1814, la Asamblea Constituyente reemplazó al Ejecutivo colegiado con un ‘‘Supremo Director’’, el cual heredó todos los poderes del segundo triunvirato. Véase Sampay, Arturo E., *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972),* 2 vols., Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975, p. 146; Loveman, *Constitution of Tyranny*, pp. 264-269. En Chile, en 1817, Bernardo O’Higgins fue nombrado Supremo Director (el título fue tomado del ejemplo argentino). La similitud entre ‘‘Director’’ y ‘‘Dictador’’ no era fortuita. Los peligros domésticos y externos, afirma Collier, obligaron a O’Higgins a asumir prerrogativas dictatoriales a la manera de la Roma antigua. O’Higgins declaró que: ‘‘Desde el principio fui encargado con la Dirección Suprema, sin limitación de poderes. De la misma forma el estado libre de Roma, en momentos de grave crisis, usaba esconder las tablas de la ley bajo un manto y confiarle el poder absoluto a un Dictador’’. O’Higgins, Bernardo, *Manifiesto del Capitán General de Ejército Dn. Bernardo O’Higgins a los Pueblos que dirige*, 1820, citado por Collier, Simon, *Ideas and Politics of Chilean Independence, 1808-1833*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, p. 241.

297 Quinlan, ‘‘Constituent Congress’’, p. 193.

los dos. Con el paso del tiempo, el gobierno central había logrado someter a los iturbidistas en Jalisco, y la remoción de esa amenaza en el occidente eliminó la razón de ser de aquella ley y así minó su base de apoyo en el Congreso, ''donde calladamente desapareció''.[298] De acuerdo con Bustamante, el ministro de Guerra, Terán, pidió el 3 de mayo que ''la propuesta fuera desechada por el Congreso''.[299] Desafortunadamente, es imposible confirmar este hecho, porque las páginas de las Actas Secretas del Congreso fueron, como ya se ha dicho, arrancadas del libro correspondiente, destruyendo así los votos registrados.

Es muy significativo que un intento serio de modificar el sistema federal fuera presentado como una ley de emergencia, en lugar de tomar la forma de una disposición constitucional. El objetivo de la ley sobre tranquilidad pública no era hacer frente a una emergencia, sino alterar la distribución de poder al interior de las ramas de gobierno para favorecer al Ejecutivo, así como reducir el poder de las provincias. El objetivo de las medidas de emergencia fue, por lo tanto, el obviar la negociación sobre la conformación del Poder Ejecutivo. El verdadero debate sobre los poderes de emergencia ocurrió cuando los diputados discutían la ley sobre tranquilidad pública, y *no* cuando las facultades extraordinarias fueron propuestas en los borradores del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal. Sin embargo, el debate sobre la ley de tranquilidad pública, que tomó varios días, proveyó la discusión teórica sobre los poderes de emergencia que había estado ausente hasta ese momento. Veamos en detalle esa discusión.

El 12 de abril de 1824, Gómez Farías pidió información a los ministros sobre el estado presente de la nación. Deseaba saber si las facultades extraordinarias concedidas al gobierno habían bastado para lidiar con la

298 El 13 de mayo de 1824, el Supremo Poder Ejecutivo nombró al general Francisco Moctezuma, un antiguo insurgente, como comandante general en Jalisco y le ordenó al general Anastasio Bustamante regresar a la ciudad de México para recibir una nueva comisión. Anticipando la negativa de Bustamante, Bravo, Negrete y Herrera abandonaron la capital a la cabeza de un ejército con rumbo a Guadalajara. Jalisco carecía de la unidad política y la fortaleza militar necesarios para resistir. El 11 de junio de 1824 Bravo llegó a un acuerdo con la legislatura del estado que le permitió ocupar la ciudad de Guadalajara de manera pacífica con la mitad de sus tropas. Hecho esto, Bravo rompió el acuerdo y arrestó al gobernador Quintanar y al general Bustamante. Acto seguido los envió a Acapulco para aguardar los barcos que debían conducirlos al exilio en Sudamérica. *Ibid*., p. 194.

299 Bustamante, *Cuadro Histórico*, p. 235. Bocanegra afirmó que: ''La discusión, aunque recaía en un asunto ya conocido, se alargó demasiado por los pormenores con que se quiso reglamentar el decreto, acordando que debía darse. Sucesos posteriores, reflexiones, combinaciones y temores también posteriores, impidieron que la medida se llevase al cabo...'' Bocanegra, *Memorias*, p. 300.

situación. El ministro de Guerra respondió, de manera astuta, que el Congreso estaba bien consciente de los males del país, pero que el gobierno no se atrevería a sugerir una solución específica.[300] Poco tiempo después, una comisión que había estado trabajando por algunos días leyó una propuesta.[301] Bustamante acusó a ramos Arizpe de haber alentado la idea de que ''el poder debía estar concentrado en las manos de un *Dictador*''.[302] Es evidente que la dictadura era reprobada en ese momento, puesto que Bustamante arguyó que la comisión había evitado ese nombre ''odioso'', y lo había cambiado por el de ''Director''. En un largo discurso, que fue impreso, Bustamante se opuso a la propuesta arguyendo que ''una autoridad ilimitada concedida a un individuo es el peor mal''. Bustamante entonces leyó un pasaje de Filangeri que a su vez citaba a Montesquieu.[303]

Los partidarios de la ley argumentaron que tales medidas eran indispensables si el sistema de gobierno adoptado debía sobrevivir. La experiencia y la política estaban en acuerdo, adujeron, en que el Poder Ejecutivo era más útil si estaba colocado en las manos de un solo hombre. El diputado Barbosa dijo que ''el proyecto no propone una dictadura, pues fija las facultades que se conceden al supremo Director, y de las cuales no

300 12 de abril de 1824. *Crónicas de la Constitución*, p. 165. El gobierno aducía que el Ejecutivo no había intervenido en la propuesta de la ley sobre tranquilidad pública; sin embargo, después se haría evidente que el borrador fue sido redactado por la comisión especial con la ayuda de dos funcionarios del gobierno: Mier y Terán y Arrillaga.

301 El artículo 1 del ''Dictamen sobre providencias'' dice: ''Se concentrará el gobierno depositándolo en una persona elegida entre los actuales miembros del Supremo Poder Ejecutivo, por ellos mismos. El individuo en que recayese la elección se nombrará Supremo Director de la República Mexicana: su tratamiento será de excelencia''. Mateos, *Historia parlamentaria,* p. 752.

302 ''...nombre que por odioso, ni aun se atrevió a nombrar la comisión, sino que lo cambio en el de *Director*. [...] Yo me opuse eficazmente a la dación de esta ley, y circulé por la imprenta un papel cuyo rubro decía... *No conviene a la libertad de la nación mexicana el nombramiento de un supremo Director de ella,* el cual leí en la sesión de 26 de abril de 1824. Detúveme mucho en leer la doctrina de Filangieri, que venía a cuento, y dice: 'Una autoridad sin límites concedida a un ciudadano, es el peor de los males (dice Montesquieu) ó más que una monarquía. En ésta las leyes han previsto la constitución, ó se han acomodado a ella, y la misma constitución del estado contiene al monarca; pero en la república, donde un ciudadano se hace dar un poder exhorbitante, será muy grande el abuso que hará de él, pues las leyes que no han prevenido este abuso, no pueden esperarlo'''. Bustamante, *Cuadro histórico*, p. 235.

303 Bustamante citaba la traducción al español de la *Ciencia de la legislación* de Filangieri, obra que era popular entre los lectores mexicanos. Véase Filangieri, Gaetano, *La scienza della legislazione*, 6 vols., Philadelphia, 1819. El párrafo de Montesquieu en cuestión es el siguiente: ''Una autoridad exorbitante dada de pronto a un ciudadano, convierte la república en una monarquía; o peor que monarquía, porque en ésta el monarca está sometido a una Constitución; pero si en la república se le da un poder exorbitante a un ciudadano, es mayor el abuso de poder, puesto que las leyes no lo han previsto''. Montesquieu, *Espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 3. De acuerdo con Montesquieu (nota de pie 7) tal delegación había arruinado a la república romana.

puede exceder''.[304] Esta declaración es significativa, porque al menos prueba que algunos mexicanos compartían la visión liberal de la dictadura romana. Al día siguiente, Filangeri fue citado otra vez, para oponerse a la propuesta. El único fin de la asociación libre de los hombres, según el diputado Ramírez, era preservarse a sí mismos en tranquilidad. ''La gente debe tener confianza en que el gobierno no invadirá los derechos individuales y de que los magistrados no harán cumplir leyes opresivas''.[305] Ramírez leyó también dos capítulos del *Curso de política constitucional* de Constant.[306] Ramos Arizpe respondió afirmando que ''las teorías que se citan, así como la confianza de que la patria no necesita medidas extraordinarias, son apropiadas para aquél que habla desde su biblioteca, pero no de quienes tienen la responsabilidad de gobernar, que caminan sobre el filo de un cuchillo sobre un precipicio horrendo''.

Sorprendentemente, entre los que apoyaban a la propuesta se encontraban Gómez Farías y Rejón, quienes habían votado en contra de los poderes de emergencia en diciembre de 1823. Rejón afirmó que

> si se comparan los males de una reacción y del restablecimiento de la tiranía, bien sea en Iturbide o en un Borbón, con la medida extaraordinaria que se propone, aunque fuera más fuerte de lo que parece, desde luego que convendrá de que la última es preferible, porque durará muy corto tiempo, porque el Supremo Director estará sujeto a reglas fijas y tendrá un Consejo de individuos de todos los estados.

Rejón también afirmó que ''Roma tuvo que ocurrir a la dictadura que era una medida incomparablemente más extraordinaria que la que se propone, y ésta en los tiempos de la libertad de aquella república''.[307]

El diputado Espinosa dijo

> ...que la cuestión que se ventila es antiquísima en el mundo, y la experiencia acredita que las circunstancias como las nuestras exigen medidas como las

304 12 de abril de 1824. *Crónicas de la Constitución,* p. 166.

305 13 de abril de 1824. *Crónicas de la Constitución,* p. 169.

306 Ramírez leyó dos capítulos breves del *Curso* escritos por ''el sublime'' Constant, que versaban sobre las reacciones y los deberes del gobierno. Constant afirmaba que contra las reacciones de los hombres, los gobiernos sólo podían emplear la justicia. Un gobierno justo debía restringir a los opresores y a los oprimidos. Frente a las ideas, los gobiernos sólo debían mostrarse pacientes y evitar reprimirlas. Discurso del diputado Ramírez, *ibid*., pp. 170, 195-197; Constant, Benjamín, *Curso de política constitucional,* traducido por Marcial Antonio López, Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820. Véase capítulo segundo.

307 Rejón, 13 de abril de 1824. *Crónicas de la Constitución*, p. 173.

> que se presentan. Que esta no es una dictadura, como se ha querido suponer, ni se acerca con mucho a ella, pues que se dan reglas fijas al Supremo Director, se le pone un consejo, permanece la representación nacional y todas las autoridades, cuando en la dictadura todo calla, como callaba en Roma, y al dictador *no se le daba otra regla* que la de evitar el detrimento de la república.

Filangieri, decía Espinosa, ‘‘hablando de la dictadura, alaba las leyes romanas, de que resulta que aprueba también aquella’’. Una de las facultades de la dictadura, ‘‘es la del cuchillo, y esa no se concede al director que propone el dictamen’’. Espinosa también leyó un pasaje de Montesquieu para probar contra el señor Bustamante: ‘‘que lejos de ser menos adecuada la misma dictadura a la república federal se puede adoptar en ella con menos peligro que en la central, porque en la primera hay muchos soberanos celosos de cuidar que no haya abusos y no es fácil engañarlos o seducirlos a todos’’.[308]

A partir de los debates podemos deducir que, por lo menos, algunos diputados pensaban que la dictadura romana había sido una institución diseñada para preservar el bien común. Sin embargo, las afirmaciones de Espinosa de que la dictadura romana no tenía ‘‘reglas fijas’’ y de que ‘‘todo callaba’’, dan cuenta del hecho de que la mayoría de los diputados ignoraban los límites estrictos que se le ponían al dictador.[309] Si se ignoraban las limitaciones de la dictadura, es posible que el complejo procedimiento institucional a través del cual el dictador era nombrado tampoco fuese conocido por ellos. Ciertamente, el significado de la dictadura era un asunto en disputa entre los parlamentarios. El diputado Martínez pidió que el significado de la palabra ‘‘dictadura’’ fuese definido, puesto que parecía que los partidarios y los opositores de la propuesta no estaban de acuerdo en su significado real. Ese mismo congresista arguyó a favor de la ley al afirmar que la ley reformaba y regulaba las facultades extraordinarias que ya se le habían concedido al Ejecutivo. ‘‘En el presente’’, arguyó Martínez, ‘‘tales facultades eran tan amplias que se conflictuaban con la división de poderes’’. Ese conflicto se evitaba en la propuesta y, de la misma forma, los objetivos de tales facultades se especificaban clara y explícitamente en el proyecto.[310]

308 Espinosa, 13 de abril de 1824. *Ibid*., pp. 173-174.

309 Sobre los límites del dictador romano véase Rossiter, Clinton L., ‘‘The Roman Dictatorship’’, en *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies,* Princeton, Princeton University Press, 1948, pp. 15-28.

310 14 de abril de 1824. *Crónicas de la Constitución*, p. 177.

Los opositores a la ley afirmaban que ésta unía en una persona las tres funciones de gobierno, destruyendo así la separación de poderes. La propuesta subordinaba el Poder Legislativo al Ejecutivo y los estados al centro, cancelando así la ‘‘forma establecida de gobierno’’.[311] De la misma forma, el poder de veto concedido al Supremo Director no podía ser anulado por el Congreso. Argumentaban que ese poder extraordinario halagaría a cualquier individuo y echaría a perder su carácter. Aun si el individuo seleccionado como director fuese virtuoso, tal medida ciertamente corrompería ‘‘nuestra administración’’.[312] En este tema, el diputado Castro citó el capítulo 7 del ensayo de Daunou sobre las garantías individuales. Castro le recordó a los participantes que Daunou, entre otras cosas, había afirmado que ‘‘Roma luego que prodigó la dictadura recibió en sus costumbres heridas insanables, y quedó sumergida para siempre en la más espantosa inmoralidad’’.[313] Además, el conceder tal autoridad estaba más allá de los poderes de los diputados. De acuerdo con Bentham, aducía Castro, tales medidas sólo eran legítimas cuando el mal era cierto, cuando no había otro remedio posible y cuando había la certeza de que la medida empleada funcionaría. Aun si las supuestas conspiraciones existían, el gobierno, al cual se le habían confiado facultades extraordinarias ilimitadas, podría lidiar con ellas. La revuelta de Lobato había sido aplastada sin emplear tales facultades. Finalmente, el diputado adujo que aun si era cierto que Montesquieu había afirmado que en una federación, si un individuo destacaba entre los demás, los otros se alarmarían, y que si desease oprimir a una parte los otros permanecerían libres, en México, ‘‘no había ninguna fuerza que le quedara disponible a la nación, puesto que las milicias cívicas serían puestas a la disposición del Supremo Director’’.[314]

El ejemplo de Roma fue utilizado otra vez por los opositores de la ley. La historia, afirmaban, ofrecía muchos más Césares y Silas que Cincinatos. El poder ilimitado concedido a un hombre ciertamente le tentaría a abusarlo. Según Guridi y Alcocer, ‘‘los romanos conociendo este peligro cuando emplearon el último recurso de la dictadura, le señalaban un término fijo y corto, para compensar así, como dicen los autores, el terri-

311 Un buen resumen de los argumentos liberales en contra de la propuesta se encuentra en el discurso del diputado Juan Cayetano Gómez Portugal: ‘‘Discurso que pronunció el Sr. Portugal en la sesión del 14 de abril’’, *El Águila*, 18 y 19 de abril de 1824.

312 Discurso de José María Castro, 14 de abril de 1824. *Ibid*., pp. 177-178.

313 Daunou, P. C. F., *Ensayo sobre las garantías individuales que reclaman el estado actual de la sociedad*, Madrid, 1821. Sobre las influencias de Daunou en México, véase capítulo segundo.

314 Discurso de José María Castro, *Crónicas de la Constitución*, pp. 178-179.

ble poder de aquella magistratura extraordinaria''.[315] La información sobre la dictadura romana era muy desigual: no es claro que todos los diputados estuviesen al tanto, como Guridi ciertamente lo estaba, de la limitación temporal de seis meses que se les imponía a los dictadores en Roma.

El 20 de abril de 1824 se votó la propuesta y fue aprobada en lo general, y después los diputados procedieron a discutir cada artículo en particular. Los opositores a la idea de que el poder debía ser confiado a un solo hombre adujeron que tal concentración ya había sido rechazada por el Congreso en enero. Como ya se ha mencionado, el artículo 15 del Acta Constitutiva señalaba que el Poder Ejecutivo debía ser confiado ''a un individuo o individuos''. Espinosa apoyó la propuesta de que el Supremo Director debía ser electo por los miembros del Supremo Poder Ejecutivo de entre ellos mismos, leyendo un párrafo no especificado de *El contrato social* de Rousseau y citando el ejemplo de los ''antiguos romanos que confiaban á los cónsules, sin embargo de ser solo dos, el nombramiento del dictador''.[316]

Los opositores a la ley cuestionaron una y otra vez la pertinencia del artículo propuesto, la seriedad real de la situación política y la necesidad de medidas extraordinarias y de concentrar el poder en una sola persona. La ley sobre tranquilidad pública fue debatida oración por oración, y su versión final sufrió cambios significativos.[317] En los días que siguieron, cada artículo de la propuesta fue examinado y votado. Después, como ya se dijo, el proyecto fue abandonado en su conjunto por los diputados.[318]

315 ''El Sr. Guridi y Alcocer tuvieron el proyecto por peligroso, inoportuno e innecesario. Peligroso, porque siendo todos los hombres naturalmente inclinados a hacer lo que quieren, es muy grave tentación autorizar a un hombre, por bueno que se suponga, con facultades tan amplias, que sin freno ni responsabilidad alguna, pueda hacer lo que quiera''. Discurso de José Miguel Guridi y Alcocer, 20 de abril de 1824. *Ibid*., pp. 199-200.

316 Discurso de José Ignacio Espinosa, 20 de abril 1824. *Ibid*., pp. 201-202.

317 21 de abril 1824. La redacción final del artículo primero fue: ''Se concentrará el gobierno depositándolo en una persona elegida por el Congreso entre los actuales miembros del Supremo Poder Ejectutivo. El individuo en quien recayese la elección, se nombrará presidente de la federación mexicana: sus decretos se encabezarán así: El presidente de la federación mexicana nombrado provisionalmente &c. La elección se hará divididos los diputados por estados, formando los de cada uno un voto. Los diputados de los territorios se unirán al estado que les acomode, designándolo previamente''. *Ibid*., pp. 203-209, 246, 250.

318 ''2. Se elegirá igualmente un vice-presidente para los casos de impedimento físico o moral del primero, y el nombrado podrá mandar las tropas que le encomiende aquel. 3. El presidente, permanecerá hasta que sea reemplazado constitucionalmente, y solo podrá ser removido por cohecho o traición contra la independencia o contra el sistema de república federal. 4. La de ser comandante en jefe del ejército y armada de los Estados Unidos Mexicanos: mas si saliere a campaña, recaerá el mando político en el vice-presidente. Dividir el territorio de la república en los departamentos milita-

Cuando la ley sobre tranquilidad pública desapareció de la escena parlamentaria, los diputados volvieron a la discusión del borrador de la Constitución.

El 11 de mayo de 1824, los diputados examinaron el artículo 14, que enumeraba las facultades del Congreso. La subsección 21 de tal artículo afirmaba que una de ellas era: ''dar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo cuando en los casos de rebelión o invasión lo exige la salud de la patria, pero estas facultades deberán detallarse en cuanto sea posible, y limitarse a tiempo y lugares, indispensablemente necesarios''.[319] Ramos Arizpe, autor una vez más de la propuesta, había mejorado esta vez la redacción del artículo.[320] A diferencia del texto similar que había sido rechazado en diciembre de 1823, durante los debates del Acta Constitutiva, este proyecto identificaba los casos en los cuales el Congreso podía con-

res que juzgue necesarios. La de aumentar el ejército hasta el número que está ya decretado o disminuirlo y arreglarlo, como sea más conveniente para que llene sus deberes pero sin poder conceder ascenso alguno, sino en caso de vacante. Suspender toda clase de empleados de la federación, acudiéndoles con pensión que no baje de la mitad ni exceda de las dos tercias partes del sueldo, y dejándole a salvo sus derechos de ascenso. Expeler del territorio de la republica a los extranjeros que fueren sospechosos, comprendiendo entre estos a los capitulados que no hubieren jurado la independencia. Armar y sacar a campaña las milicias cívicas. Solicitar suplementos reembolsables, con los emprésitos para que está autorizado el gobierno, dando aviso al Congreso (regresado a la Comisión). Nombrar y dirigir inmediatamente ministros enviados a las otras naciones. Dar patentes de corso. Pedir auxilios de fuerza armada de otros países, hasta seis mil hombres, en caso de invasión por tropas extranjeras. Conferir a los gobernadores de los estados el mando militar cuando lo estime conveniente. 5. Los gobernadores de los estados en cumplimiento de la subordinación que deben al gobierno supremo, en cuanto mira a la tranquilidad interior de la federación, la tendrán al presidente en lo que pueda trastornar la tranquilidad de su respectivo estado, sobre lo que informará por sí o luego que el presidente lo requiera. 6. A la mayor brevedad nombrará cada estado por medio de su congreso, un individuo de su seno o de fuera, que no sea diputado al Congreso general que vendrá a formar consejo, cuyo dictamen oirá el presidente en los asuntos graves en que lo crea conveniente. Los nombrados serán auxiliados con dietas y viático con arreglo a los decretos sobre diputados al Congreso general. 7. Este consejo se formará luego que se presenten siete de sus vocales, y entre tanto consultará el director con personas de su confianza. 8. El Congreso general se limitará a discutir la constitución, sistemar la hacienda y el crédito público, reformar el reglamento de milicia cívica, y dar aquellas leyes, cuya importancia recomiende el presidente. 9. Si se diere alguna ley que pueda embarazar las providencias del presidente, podrá este suspenderla, dando aviso al Congreso (regresada a la comisión). 10. Los congresos de los estados, continuarán trabajando en sus constituciones, sistema de hacienda y demás objetos de sus atribuciones; mas en las providencias que demande su gobierno interior, cuidarán de no enervar las del presidente de la república, quien en caso contrario podrá suspenderlas (regresada a la comisión)''. La discusión sobre la ley de tranquilidad pública, que tenía la intención de ser una Constitución paralela, duró del 22 al 29 de abril de 1824. Después, tanto el debate como la propuesta desaparecieron calladamente en el Congreso. *Crónicas de la Constitución*, pp. 210-251.

319 ''Art. 21'', *Crónicas de la Constitución*, p. 289.

320 Tena Ramírez, ''Suspensión de garantías'', p. 118.

ceder al Ejecutivo poderes de emergencia. El artículo también señalaba que las facultades debían ser lo más detalladas posibles y durar solamente por el tiempo de la emergencia.[321] El diputado Portugal se opuso al artículo —ya había pronunciado un largo discurso en contra la ley de tranquilidad pública— sobre la base de que éste era incompatible con el federalismo. Portugal afirmó

> que en una Constitución federal, este artículo es un matiz muy desagradable de centralismo. Solamente de una Constitución tal como la de Colombia, cuya república es central e indivisible, podía estar copiado, como en efecto lo está. En la Constitución de los Estados Unidos del norte no hay cosa que se le parezca, ni puede haberlo, porque en una república federativa, el Congreso y gobierno general no tienen facultades respecto de las personas o súbditos de los diversos estados, sino facultades generales que tienen por objeto únicamente asuntos generales, como el ejército, la paz o la guerra, el comercio extranjero etcétera.[322]

Detrás de este razonamiento se encontraba un argumento de la *realpolitik:* si la autoridad central no era obedecida por las autoridades locales, las facultades ‘‘amplias, ilimitadas e indefinidas’’ eran inútiles, puesto que los poderes de emergencia no podían ser utilizados. En una república federal, según Portugal, los ciudadanos aseguraban sus garantías individuales, estableciendo un régimen ‘‘de soberanías particulares’’. Las facultades extraordinarias debían ser, entonces, dejadas a la discreción de los estados.

Bustamante apoyó la propuesta arguyendo que, durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos, algunos estados se habían mostrado

321 *Ibid*., pp. 118-119. Tena afirma que algunas de las copias impresas del borrador de la Constitución, que fueron distribuidas a los diputados, incluían una versión modificada de la subsección 21, que no era la que había sometido la comisión. Las provisiones de la versión no oficial de ese artículo también incluían la suspensión de garantías en casos de invasión o rebelión. ‘‘Puede el Congreso conceder al Ejecutivo la facultad de suspender las garantías en caso de rebelión o invasión, determinándole cuáles sean las garantías que puede suspender. Atribuciones del poder Ejecutivo: I. El poder Ejecutivo podrá con previo acuerdo y consentimiento del Congreso general, y no estando éste reunido, del Consejo de Gobierno, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables en los casos de conmoción con mano armada, y en los de una repentina invasión en el Territorio de los Estados Unidos; pero el Congreso o el Consejo en su caso limitará esta extraordinaria autorización a los lugares y tiempos absolutamente necesarios’’, p. 147.

322 Discurso de Portugal, 11 mayo de 1824. ‘‘El Sr. Portugal dijo: ‘Y como fuera de estos negocios de administración general, que ciertamente no pueden ser objeto de facultades extraordinarias, no incumben otros a los poderes, de una federación evidentemente aquellas facultades no pueden tener lugar’’’. *Crónicas de la Constitución*, pp. 289-290.

renuentes a ayudar en la guerra contra Inglaterra, y que sólo la presencia de un hombre como Washington había solucionado tales dificultades. Los argumentos liberales clásicos también emergieron en el debate. El diputado Ibarra afirmó

> que el artículo no era admisible ni en una república central ni aun en una monarquía en que se tratase de respetar las garantías sociales, porque él dejaba al arbitrio del Congreso conceder cualesquiera facultades extraordinarias indefinidamente, de suerte que podrá autorizar al gobierno para que imponga la pena capital sin forma de juicio; para que reúna los tres poderes etc. y así se destruía la forma de gobierno y aun la sociedad; quien sin embargo de su soberanía, no puede autorizar a sus gobernantes para que la destruyan, ni para que obren contra el derecho natural.[323]

El mismo diputado adujo que las enmiendas que la propuesta había experimentado desde la última vez que había sido sometida al Congreso eran insuficientes: las facultades extraordinarias que el Congreso podía concederle al Ejecutivo todavía no estaban enumeradas en el proyecto. Rejón replicó argumentado que tales facultades no podían ser enumeradas puesto que dependían de las circunstancias particulares en las que se encontrara el gobierno. Tales circunstancias no podían ser previstas, y por lo tanto la indeterminación estaba justificada.[324] Después de la intervención de Rejón, el Congreso tomó un receso. Al día siguiente, la comisión, de manera callada, retiró la facultad 21 del borrador.[325] La batalla para incluir los poderes de emergencia en la Constitución Federal se había perdido.

IV. CONCLUSIONES: LOS EFECTOS DE LA AUSENCIA DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

Al estudiar las fuentes teóricas de la ausencia de los poderes de emergencia de las primeras Constituciones mexicanas es imposible separar de manera nítida los debates legislativos de la situación política que vivía el país a principios de los 1820. La hechura de la Constitución fue afectada críticamente por los numerosos incidentes que marcaron a los primeros

323 Discurso de José Ignacio Espinosa, 11 de mayo de 1824. *Ibid*., p. 291.

324 *Ibid*., p. 291.

325 12 de mayo de 1824. ‘‘La comisión retiró la facultad 21 que se comenzó a discutir ayer’’. *Ibid*., p. 296.

años de la nueva nación. Esto señala un hecho crítico: las Constituciones son, generalmente, debatidas en situaciones tensas, y las circunstancias bajo las cuales son discutidas influencian las provisiones constitucionales que se adoptan. Es posible que muy pocas de las Constituciones que han sido escritas lo hayan sido durante periodos pacíficos. Si las condiciones políticas ‘‘no contaminadas’’ son más bien raras, entonces es posible que los constituyentes sean movidos por consideraciones políticas de corto plazo. En casi ningún caso existe un presente ideal que deba ser preservado para el futuro. Más aún, en Hispanoamérica las Constituciones fueron diseñadas como medios para recrear a las nuevas naciones, no para preservar viejas libertades. En esas circunstancias, el ‘‘atarse las manos’’, como lo hizo Ulises al mástil de su barco para evitar sucumbir al canto de las sirenas, es una estrategia inadecuada.[326] Si las Constituciones no son flexibles (enmendables) en tiempos de inestabilidad política, pronto serán descartadas, o más frecuentemente, serán puestas a un lado y se convertirán en instrumentos irrelevantes para la política real. Prohibiciones explícitas de reformar la Constitución antes de cierto número de años fueron incluidas frecuentemente en los textos constitucionales (en el caso de la Constitución de 1824, no podía ser enmendada antes de diez años, la Constitución colombiana incluía una cláusula similar). En prácticamente todos los casos esta limitación acabó siendo problemática. Los constituyentes se percataron, después de unos cuantos años, de que el atarse las manos sólo había limitado sus opciones políticas en tiempos de crisis. El México republicano temprano constituye un buen ejemplo de ello. La teoría liberal iba en contra de la realidad política. Las ideas liberales constitucionales sobre los poderes de emergencia eran dominantes entre los diputados mexicanos. Sin embargo, este dominio no fue indisputado.

Una minoría significativa de diputados en el Congreso se opuso incansablemente a ella. Miguel Ramos Arizpe encabezaba este grupo. Estos hombres no aceptaron la condena liberal de los poderes constitucionales de emergencia. Pensaban que la máxima *salus populi suprema lex esto* y el ejemplo de Roma eran relevantes para la hechura de la Constitución mexicana. Sin embargo, fueron derrotados por la mayoría liberal que seguía a Constant, Daunou y otros teóricos que proponían un modelo monista de operación de la Constitución.

326 Como en la bien conocida formulación de Jon Elster. *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

Al final, en la Constitución Federal de 1824 no fue incluida *ni siquiera* la suspensión del *habeas corpus*, que sí estaba prevista en el artículo 308 de la Constitución española. El rechazo de las facultades extraordinarias por el Segundo Congreso Constituyente significó que la Constitución se promulgó sin *ninguna* provisión de emergencia. En las décadas que siguieron se hizo evidente la necesidad de enmendar la Constitución. Pero aun cuando los mexicanos acabaron por darse cuenta de que los poderes de emergencia eran necesarios, la Constitución *no podía* ser enmendada legítimamente para incluir tales poderes. Durante todos los años en que estuvo en vigor, la Constitución jamás fue enmendada en este respecto.

La interacción de la teoría y la política produjo un patrón dual de gobierno extraconstitucional. Las medidas extraconstitucionales antedatan al Acta Constitutiva y a la Constitución, pero no cesaron cuando esos textos fueron finalmente promulgados: al contrario, permanecieron aun cuando los constituyentes habían rechazado explícitamente a los poderes de emergencia en los dos debates constitucionales. La ausencia de éstos fue compensada con varios decretos y leyes. La ley marcial del 27 de septiembre de 1823, el decreto de deportación del 2 de octubre de 1823 y el decreto de facultades extraordinarias del 26 de enero de 1824, fueron las medidas extraconstitucionales que abrieron la puerta al gobierno arbitrario. Así, México repetía en sus primeros años el mismo patrón español, y la Constitución se volvió irrelevante para el gobierno efectivo. A principios del siglo XIX, los poderes de emergencia en México también empezaron a ser vistos como una manera indirecta para gobernar en tiempos normales en presencia de un Ejecutivo que era constitucionalmente débil. El patrón de gobierno extraconstitucional se consolidó en la década siguiente.

Las medidas extraconstitucionales son menos adecuadas que los poderes constitucionales de emergencia. Esto es evidente en varios sentidos. Mientras que las provisiones amplias constitucionales pueden implicar el uso discrecional de poder, no tienen muchas de las consecuencias de los mecanismos inconstitucionales. Las leyes marciales del tipo del decreto del 27 de septiembre de 1823 abren la puerta al gobierno arbitrario. La consecuencia más significativa de tales leyes es que los civiles son puestos bajo jurisdicción militar. También, las facultades extraordinarias ilegales produjeron un nivel más alto de incertidumbre política. Puesto que no existían límites formales al ejercicio de tales poderes, las acciones del gobierno se volvieron muy impredecibles. De la misma forma, como será

discutido en el siguiente capítulo, la concesión de facultades extraordinarias dañó seriamente la legitimidad global de la Constitución. Al conceder tales facultades, los Congresos emitían una señal a los actores políticos: que el gobierno constitucional era inviable. Si la Constitución de 1824 hubiese incluido provisiones ordinarias para enfrentar situaciones extraordinarias, tal vez la Constitución no hubiera sido violada de manera repetida durante las emergencias. Ésta es una diferencia significativa entre los poderes de emergencia constitucionales y los inconstitucionales. Las facultades extraordinarias ilegales contribuyeron al rápido deterioro de la reputación de la Constitución de 1824. Las facultades extraordinarias inconstitucionales, y las leyes marciales *ad hoc*, implicaron *más* abusos de lo que posiblemente hubieran ocurrido con poderes constitucionales de emergencia.

Si la Constitución hubiese incluido poderes de emergencia más específicos habría sido más difícil pervertir las provisiones del texto. Una Constitución legítima restringe la capacidad de los actores políticos para manipularla. El texto, como un todo, habría tenido una mayor probabilidad de sobrevivencia. Si la política hubiese sido conducida dentro de los límites de la Constitución —de la manera tan imperfecta como esto pudiese haber ocurrido— entonces los abusos potenciales de los poderes de emergencia, tal vez, hubiesen podido ser controlados haciendo un llamamiento a otras provisiones constitucionales respetadas. En resumen, si la Constitución hubiese operado como un mecanismo de coordinación efectivo, los límites hubiesen sido autosustentables. El que la Constitución liberal se había convertido en un instrumento inútil para gobernar a un país caótico se hizo evidente cuando el Segundo Congreso Constituyente, en una de sus últimas sesiones y después de haber promulgado la Constitución Federal de 1824, promulgó una ley de poderes especiales que era, por supuesto, inconstitucional.

CAPÍTULO QUINTO

EMERGENCIAS SIN PODERES DE EMERGENCIA EL GOBIERNO EXTRACONSTITUCIONAL DURANTE LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL

Entre 1824 y 1834 la Constitución excluyó a los poderes de emergencia. Esta omisión no impidió que los gobiernos actuaran según lo consideraran necesario para enfrentar amenazas de distinta índole. ¿Cuáles fueron las consecuencias institucionales particulares de esta omisión en el gobierno efectivo? La ausencia de poderes de emergencia de la Constitución de 1824 —un legado del liberalismo— condujo al gobierno arbitrario *de facto*.

La Constitución de 1824 fue más allá de la tradicional exclusión de poderes de emergencia de las Constituciones liberales. *La Constitución ni siquiera incluyó la suspensión del* habeas corpus *que la Constitución de Cádiz preveía en su artículo 308.* En cambio, el artículo 112 de la Constitución de 1824 *mantuvo* el artículo 172 de la Constitución española de 1812, que establecía el *habeas corpus.*[327] Según Loveman, los diputados mexicanos encontraron en la Constitución mexicana de 1824 ‘‘laxitud suficiente para incorporar un ‘régimen de excepción’ en el sistema político de la nueva república’’. En su opinión, la ambigüedad en la redacción del artículo 49, que definía la autoridad del Congreso, tuvo como resultado ‘‘concesiones de poderes de emergencia a los ejecutivos a pesar de una falta de especificación constitucional clara para autorizar tales delegaciones’’.[328] El artículo 49 establecía: ‘‘Las leyes y decretos que emanen del Congreso tendrán como su objeto: I. Sostener la independencia nacional y proveer para la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones

327 El presidente no estaba facultado para privar a nadie de su libertad ni para imponer pena alguna, pero sí podía ordenar el arresto de personas si así lo requería el bienestar y la seguridad de la nación, *pero éstas debían ser llevadas ante un juez dentro de las primeras 48 horas.* Véase Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 184.

328 Loveman, *Constitution of Tyranny*, pp. 76-77.

internas; II. Conservar la unión, la paz y el orden público dentro de la federación''.[329]

Sin embargo, en contra de lo que sostiene Loveman, no había ambigüedad alguna en la Constitución de 1824 respecto a las facultades extraordinarias: éstas habían sido abiertamente debatidas y rechazadas por la mayoría de los diputados en el Segundo Congreso Constituyente. Los legisladores que redactaron la Constitución de 1824 no buscaron establecer ningún ''régimen de excepción''. El artículo 49 no se interpretó como un sustento para la delegación de facultades extraordinarias: los decretos de facultades extraordinarias jamás invocaron al artículo 49 como su base legal. El argumento de que el artículo 49 pudo ser interpretado de tal forma que daba bases para autorizar tales delegaciones nunca fue mencionado en el transcurso de los debates legislativos. En cambio, el alegato más frecuentemente utilizado para justificar las facultades extraordinarias era el de la necesidad. En otras palabras, los legisladores estaban bien conscientes de que tales facultades eran anticonstitucionales, pero pensaron que las provisiones ordinarias de la Constitución no bastaban para lidiar con las emergencias.[330] Como afirma Burgoa, los redactores del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824

> No previeron el surgimiento de casos anormales dentro de la vida del país para instituir la posibilidad jurídica de que se invistiese al Poder Ejecutivo con facultades extraordinarias tendientes a conjurar o evitar los trastornos inherentes a toda situación de emergencia. Por ello, es decir, en atención a dicha *omisión constitucional*, todas las leyes a través de las cuales se decretaron las mencionadas facultades, estuvieron en abierta pugna con el principio de división o separación de poderes que, en forma categórica e inexcepcional, se consagró en dicha Acta y en la Constitución de 1824.[331]

Sin embargo, como Tena Ramírez afirma, los años siguientes hicieron evidente el que tales provisiones eran necesarias. El Ejecutivo se vio

329 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 173.

330 De acuerdo con Ignacio Burgoa: ''Ni en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 ni en la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año, se previó la suspensión de garantías en casos anormales y de peligro para la vida del país. Es más... el principio tajante de la división o separación de poderes que en ambos se consignaba, hizo imposible el fenómeno suspensivo indicado, que para desarrollarse reconoce necesariamente el depósito de la función legislativa en el órgano encargado del Poder Ejecutivo, al que se conceptúa más idóneo para remediar una situación de emergencia''. Burgoa, *Garantías individuales,* p. 209.

331 *Ibid*., pp. 209-210. Cursivas nuestras.

forzado a emplear facultades extraordinarias, a pesar de su ausencia en la Constitución, para hacer frente al desorden político. Sin embargo, ‘‘una vez que hizo a un lado la ley suprema y carente de toda normación para el ejercicio de tales facultades, el Ejecutivo llegó a extremos de desenfreno’’.[332]

Las facultades extraordinarias *ilegales* tuvieron varios efectos negativos. Al acudir a ellas, el gobierno introdujo un alto grado de incertidumbre en el sistema político. Puesto que estas facultades no estaban determinadas, no podía ser anticipado el comportamiento de acuerdo con las reglas formales del juego político —los límites a la acción legítima del Estado se volvieron inciertos— así, los actores políticos tuvieron un poderoso incentivo para golpear primero antes de que un gobierno impredecible actuara contra ellos. De esta forma, las facultades extraordinarias ilegales no disuadieron, sino alentaron a los pronunciamientos. La Constitución se volvió un oráculo poco confiable. A menudo, los decretos que concedían tales facultades no especificaban ni la esfera ni la duración de estas: la puerta para todo tipo de acciones arbitrarias por parte del Estado fue abierta. La inseguridad produjo una gran variedad de comportamientos no cooperativos: el problema de coordinación para los actores políticos fue mucho más agudo dada la naturaleza del sistema político de principios del siglo XIX. Puesto que el gobierno español había utilizado medios coercitivos para reprimir a la oposición, los opositores al régimen tenían que trabajar en secreto y en grupos laxamente organizados. Por ende, después de la independencia se desarrolló un patrón de oposición que estaba basado en coaliciones cambiantes que se formaban para lograr objetivos específicos. Este patrón obviamente involucraba un alto grado de incertidumbre. Las logias masónicas fueron las sociedades secretas más conspicuas en el México republicano temprano. Debido a que estos grupos eran, por su propia naturaleza, secretos, y que la membresía de estas coaliciones variaba dependiendo del tiempo y del asunto involucrado, era muy difícil para los jugadores predecir el comportamiento futuro de otros actores políticos.[333] Por la misma naturaleza de la política opositora en México, el gobierno estable —la cooperación sostenida entre los

332 Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 119; *Derecho constitucional*, p. 226.

333 Rodríguez, Jaime E., ‘‘The Origins of the 1832 Rebellion’’, en Rodríguez, Jaime E. (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, Scholarly Resources Inc., 1992, p. 146; Guedea, Virginia, ‘‘Las sociedades secretas durante el movimiento de independencia’’, en Rodríguez, Jaime E. (ed.), *The Independence of Mexico and the Creation of a New Nation*, Los Angeles, UCLA, 1989, pp. 45-62.

actores clave para ponerse de acuerdo en un conjunto específico de reglas— era muy difícil de lograr. La frecuencia con la que ocurrían cambios ilegales es, afirma Rodríguez, ‘‘un indicador de la incapacidad de los mexicanos para ponerse de acuerdo en un sistema político adecuado’’.[334]

Los problemas del sistema constitucional de separación de poderes, basado en los límites funcionales, fueron magnificados por la naturaleza de la política en la nueva república.[335] Los límites a la acción legislativa no eran estables. México, a diferencia de Brasil, no tenía una monarquía dotada de un poder moderador por la Constitución. En ausencia de tal mecanismo, aun los civiles moderados tenían que buscar la ayuda de los militares para obtener sus fines.[336] Las intervenciones militares no sólo fueron el resultado de ambiciones pretorianas, sino también de la debilidad inherente del sistema constitucional. En ausencia de un mecanismo de equilibrio, esas intervenciones restauraban el balance entre las facciones. Si la Constitución hubiese ofrecido algún tipo de mecanismo moderador, tal vez los civiles habrían estado menos dispuestos a solicitar el auxilio de los militares en sus luchas políticas. Los obstáculos al gobierno estable eran formidables. Las concesiones ilegales de facultades extraordinarias sólo empeoraron las cosas.

Esas facultades sirvieron para que los ejecutivos compensaran su debilidad estructural frente a la rama legislativa. Las facultades extraordinarias ilegales se convirtieron en la puerta de escape a los procedimientos normales de deliberación. A menudo, con las facultades extraordinarias se decretaban leyes no relacionadas con emergencias.[337] Finalmente, los poderes de emergencia ilegales crearon problemas de legitimidad para el régimen. Debido a su carácter inconstitucional, se convirtieron en motivo de disputa. Se añadieron a la larga lista de pretextos de los ambiciosos generales que se rebelaban. La ausencia de poderes constitucionales de emergencia, que llevó a los congresos a conceder facultades extraordinarias ilegales *de facto*, fue una de las causas de la inestabilidad política crónica a principios del periodo republicano.

334 Rodríguez, ‘‘Origins of 1832 Rebellion’’, p. 162.

335 Sobre el sistema de límites funcionales adoptado por México véase el capítulo segundo.

336 Hammnett, Brian R., ‘‘Partidos políticos mexicanos e intervención militar, 1823-1855’’, en Annino, Antonio (ed.), *America Latina Dallo Stato Coloniale Allo Stato Nazione 1750-1940*, Milán, Franco Angeli, 1987, pp. 573-591.

337 Este patrón tenía un precedente en la propuesta de la Ley de Tranquilidad Pública, que el Segundo Congreso Constituyente debatió en 1824. Véase capítulo cuarto.

I. LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL: 1824-1834

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución Federal. Antes, el primero de octubre, el Segundo Congreso Constituyente había elegido a los generales Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo como presidente y vicepresidente, respectivamente. El 1 de enero de 1825 el Primer Congreso Constitucional abrió sus sesiones. La República federal tenía un Ejecutivo débil y una legislatura bicameral poderosa. En su relación con los estados, al gobierno nacional le faltaba autoridad, particularmente en lo relativo a los impuestos.[338] Victoria asumió el poder en medio de un optimismo generalizado y de esperanzas sobre el futuro. Pero esta confianza en el gobierno constitucional rápidamente se desvanecería. Antes de que hubiese pasado una década el país se encontró profundamente dividido. La lucha entre las facciones había derribado al gobierno legítimo, y un presidente ilegal había asumido el poder; la intervención militar había sido aceptada como un recurso normal. La Hacienda del país estaba en bancarrota y su prestigio internacional seriamente dañado.[339] De la misma forma, en 1829 la república había enfrentado un intento de reconquista por parte de España. El proceso de erosión de la legitimidad constitucional fue rápido: en el verano de 1834 la Constitución de 1824 fue abandonada.

Una de las principales fuerzas políticas que controlaban la vida de la nueva república eran las sociedades secretas. Durante la década de los 1820, los grupos políticos se articularon en logias masónicas. La logia escocesa era considerada aristocrática, y la yorkina populista.[340] En un primer momento el presidente Guadalupe Victoria trató, sin éxito, de equilibrar los intereses en competencia incluyendo miembros de ambos grupos en su gabinete. Durante los primeros meses de su gobierno, el Congreso trabajó en el marco de la Constitución. Centró su atención en la educación pública y en la crisis fiscal crónica que sufría el país. Sin embargo, las elecciones congresionales de 1826 mostraron que las facciones no habían desaparecido. Las elecciones fueron muy competidas y tanto yorki-

338 Rodríguez, Jaime E., ‘‘Mexico in the Age of Democratic Revolutions’’, en Rodríguez, Jaime E., *Mexico in the Age*, p. 7.

339 Costeloe, Micheal P., *La Primera República Federal en México (1824-1834)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 12-13; *idem., Parties and Politics in Independent Mexico: A Study of the First Federal Republic, 1824-1835*.

340 Rodríguez, ‘‘Age of Democratic’’, p. 7.

nos como escoceses impugnaron los resultados. El resultado de la elección fue un Congreso dominado por la facción de los yorkinos.

En enero de 1827 ocurrió una crisis política, cuando una conspiración —liderada por el franciscano español Joaquín Arenas— fue descubierta. Arenas planeaba regresarle el poder del país a España. La conspiración creó un escándalo nacional que condujo a la expulsión de los españoles de México. Temerosos de los yorkinos, prominentes escoceses, entre ellos el vicepresidente Bravo, se rebelaron en diciembre de 1827 en lo que se conoce como la rebelión de Tulancingo o de Montaño. Aun cuando la rebelión fue rápidamente controlada por el gobierno, el suceso fue una señal de que la política nacional se había polarizado. Sin embargo, la derrota de los escoceses rompió el equilibrio entre las facciones. Una coalición moderada se formó rápidamente para contrarrestar el poder de los victoriosos yorkinos. En la elección presidencial de 1828, la coalición fue tan exitosa que su candidato, el ministro de Guerra Manuel Gómez Pedraza, fue capaz de derrotar al candidato yorkino, el general Vicente Guerrero. Los congresos estatales le dieron once votos a Pedraza contra nueve a Guerrero. Los yorkinos se negaron a aceptar los resultados y provocaron una ola de movilización popular. Alrededor del país se produjeron pronunciamientos que demandaban la anulación de las elecciones. El 4 de diciembre de 1828, cuando estalló una revuelta en la ciudad de México, Guerrero se unió a los rebeldes. Gómez Pedraza renunció y abandonó la capital. Con el quiebre del proceso constitucional en 1828, el país entró en un largo periodo de inestabilidad. Entre 1821 y 1850 sólo un presidente, Guadalupe Victoria, logró terminar su periodo.

En enero de 1829 el Congreso anuló la elección de Gómez Pedraza y eligió a Guerrero presidente y a Anastasio Bustamante —que había acabado en tercer lugar en las elecciones— como vicepresidente. Como ya había ocurrido, el presidente y el vicepresidente representaban a diferentes facciones en contienda. En el verano 1829, el gobierno de Guerrero enfrentó una invasión española. Fue más fácil derrotar a los invasores que controlar a los grupos descontentos que se rebelaron contra el gobierno. El 4 de diciembre de 1829 el ejército de reserva en Jalapa formuló un plan contra el gobierno. El general Bustamante estaba al frente de los rebeldes. Por segunda ocasión en dos años, el vicepresidente se había rebelado contra su jefe. En esta ocasión, sin embargo, el presidente no fue tan exitoso en controlar la rebelión. Cuando el presidente Guerrero dejó la ciudad de México a la cabeza de un ejército, el alcalde aprovechó la opor-

tunidad para derrocar al gobierno. Al enterarse de los acontecimientos, Guerrero desbandó a sus hombres y se retiró al sur del país. El 31 de diciembre de 1829 Bustamante entró a la ciudad de México. Una vez más, el Congreso ratificó el cambio y reconoció a Bustamante como la nueva cabeza del Ejecutivo. El nuevo régimen estaba determinado a restaurar el orden y la estabilidad. A pesar de que algunos aspectos de la economía mejoraron en el periodo 1830-1832, el clima político se enturbió. El gobierno se volvió autoritario, aristocrático, militarista y proclerical. Sin intentar cambiar la Constitución, el gobierno de Bustamante (o gobierno Alamán, como también se le conoció debido al importante papel desempeñado por el ministro Lucas Alamán) intentó imponer su autoridad sobre los estados. Éstos, a su vez, se opusieron al cambio. El descontento regional aumentó y culminó en una sangrienta guerra civil entre el ejército nacional y las milicias estatales. El conflicto terminó en diciembre de 1832, con el regreso temporal de Gómez Pedraza y de los moderados y liberales al poder. Santa Anna, quien una vez más se había rebelado contra el gobierno, fue electo presidente en las elecciones de 1833. Santa Anna dejó el gobierno en manos de Gómez Farías y se retiró a su hacienda de Manga de Clavo en el estado de Veracruz. Gómez Farías y la mayoría radical en el Congreso vengaron los excesos del régimen anterior. También llevaron a cabo la primera reforma liberal en México, redujeron el tamaño del ejército, confiscaron propiedades a la Iglesia, secularizaron la educación, suprimieron el diezmo, y abolieron la Universidad Pontificia. Estos cambios fueron acompañados de una intensa campaña de propaganda en contra de los ricos aristócratas y la Iglesia.

Los conservadores y los moderados lanzaron entonces una campaña para defender sus intereses y los de la Iglesia y el ejército. Hicieron aparición protestas contra el gobierno radical a lo largo y ancho del país. En abril de 1834 el descontento generalizado obligó a Santa Anna a regresar de su hacienda y retomar los poderes de la presidencia. Gómez Farías y otros funcionarios públicos tuvieron que renunciar. Las elecciones parlamentarias de 1835 cambiaron el equilibrio de poder a favor de los partidarios de políticas conservadoras. Los diputados recién electos propusieron establecer una forma centralista de gobierno. Esto provocó una reacción de los estados, y en 1835 se produjo una guerra civil. Santa Anna aplastó a la milicia estatal de Zacatecas en mayo. El 30 de diciembre de 1836, a pesar de que los legisladores no habían sido electos para un Congreso Constituyente, el Congreso promulgó siete leyes constitu-

cionales. Esta nueva Constitución estableció un Estado central dividido en departamentos. El periodo presidencial fue extendido a ocho años y un cuerpo especial, conocido como el Supremo Poder Conservador, se creó para moderar a las tres ramas de gobierno. Esta idea fue tomada directamente de Constant. Se introdujo un nuevo sistema de votación que establecía el voto censatario. Así llegó a su fin la Primera República Federal.

II. DESEMPEÑO CONSTITUCIONAL

Una evaluación de la Constitución debe considerar la forma en que ésta funcionó durante las crisis. En algunos casos, los gobiernos simplemente actuaron fuera de los límites constitucionales sin preocuparse por tener un pretexto legal bajo el disfraz de las facultades extraordinarias. Sin embargo, en algunos otros los congresos le concedieron facultades extraordinarias inconstitucionales a los ejecutivos. La ausencia de poderes constitucionales de emergencia significó que los gobiernos no podían hacer frente a amenazas internas o externas de manera legítima. El vacío también facilitó el uso de las facultades extraordinarias para fortalecer, de manera indirecta, a un Poder Ejecutivo estructuralmente débil. La lista de razones para solicitar estos poderes especiales era enorme. Puesto que la Constitución no los preveía, la esfera de estas facultades ''legales pero inconstitucionales'', fue dejada indeterminada. Por lo tanto, se abrió la puerta al gobierno autoritario.

No existe una explicación satisfactoria del uso de las facultades extraordinarias durante los años de la Primera República Federal.[341] Los estudios tradicionales no registran el número de ocasiones en que los congresos se las concedieron al Ejecutivo. Entre 1824 y 1834, las facultades extraordinarias fueron concedidas en cuatro ocasiones: en 1824, 1829, 1832 y 1833. De la misma forma, también fueron seriamente consideradas en 1828. De todos estos casos sólo uno está bien documentado: en el verano de 1829 una expedición española tocó tierra en las costas de Veracruz. El presidente Guerrero fue entonces investido con facultades extraordinarias para hacer frente a la amenaza.

341 Tena, *Derecho constitucional*, pp. 226-228; ''Suspensión de garantías'', pp. 118-123; Burgoa, *Garantías*, pp. 205-231.

III. 1824: LA LEY DE PODERES ESPECIALES

En el seno del Segundo Congreso Constituyente, que redactó la Constitución de 1824, las facultades extraordinarias fueron uno de los asuntos más contenciosos y divisivos.[342] Como hemos visto, los diputados se encontraban muy divididos en la cuestión de incluir en la Constitución una provisión que permitiera a los congresos concederle poderes de emergencia al Ejecutivo.[343] Una de las acciones más controvertidas del Segundo Congreso Constituyente fue la concesión de facultades extraordinarias inconstitucionales al presidente en el penúltimo día de sus sesiones. A pesar de que éste es el primer registro del uso de facultades extraordinarias después de la promulgación de la Constitución de 1824, el caso ha sido muy poco estudiado.[344] Aparentemente, se trató de un esfuerzo bien coordinado por parte del gobierno y de los partidarios en el Congreso de un Poder Ejecutivo fuerte, liderados por Ramos Arizpe.[345] El 23 de diciembre 1824, en medio de una sesión rutinaria, el Congreso recibió un mensaje del Ejecutivo, afirmando que las últimas noticias provenientes de la provincia de Campeche obligaban al presidente Victoria a pedirle al Congreso tomar acción inmediata para preservar la tranquilidad pública y permanecer en sesión hasta que el asunto fuese resuelto.[346] El Congreso entonces inició una sesión secreta para permitirle al gabinete explicar el caso. En esa reunión, Manuel Cresencio Rejón (diputado por Yucatán), que se había opuesto a la inclusión de poderes de emergencia en la Constitución, introdujo la propuesta de facultar al gobierno para que éste actuara contra los individuos que en su provincia estaban en contacto con Cuba y contra todos aquellos sospechosos de oponerse a ‘‘la independencia y a la forma establecida de gobierno’’.[347] La solicitud del go-

342 Junto con otros asuntos, como la creación del Distrito Federal, los procedimientos para elegir a los jueces de la Suprema Corte y la ley sobre tranquilidad pública. Véase Quinlan, David, ‘‘Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824’’, en Rodríguez, Jaime E. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 182-183.

343 Véase capítulo cuarto.

344 Sólo hasta hace poco David Quinlan explicó ese episodio de la historia.

345 Quinlan, ‘‘Constituent Congress’’, p. 183.

346 Juan Guzmán, primer secretario de Relaciones ante el Congreso, ciudad de México, 23 de diciembre de 1824, Archivo General de la Nación, Gobernación (a partir de aquí se cita de la forma ‘‘AGN: Gobernación’’), leg. 56, ‘‘Año de 1826’’. La mayoría de los documentos legislativos del periodo 1824-1834, relativos a la autorización de los poderes de emergencia, se encuentran en el legajo 56 del Archivo General de la Nación (AGN).

347 Quinlan, ‘‘Constituent Congress’’, p. 183.

bierno, así como la propuesta de Rejón, fueron turnadas a una comisión especial.

De acuerdo con Quinlan, la situación en Yucatán estaba lejos de ser crítica, y el gobierno subsecuentemente no tomó ninguna acción para remediarla. El portavoz del gobierno, ‘‘sin embargo, fue capaz de convencer a la comisión especial de que redactara un informe que pedía la concesión de amplios poderes constitucionales al presidente’’.[348] El Congreso mantuvo una inusual sesión vespertina para discutir el asunto. La sesión secreta duró hasta las primeras horas de la mañana, y en el transcurso de ella tuvo lugar un acalorado debate sobre el informe de la comisión y sobre las declaraciones de varios ministros. Los que apoyaban la medida, liderados por Ramos Arizpe, Gómez Farías y el ministro de Justicia La Llave, lograron que se aprobara la mayoría de los artículos del proyecto, que se convirtió en la Ley de Poderes Especiales. En virtud de esa ley, el presidente podía expulsar a cualquier extranjero de México, mandar al exilio interno a cualquier empleado federal o residente de los territorios del Distrito Federal, retirar a cualquier empleado estatal a través del gobernador respectivo y utilizar tropas federales contra cualquier gobernador que conspirara contra el sistema federal o la independencia.[349]

Ésta difícilmente era una ley cuyo objetivo fuera lidiar con un problema local. La Ley de Poderes Especiales le dio al presidente control sobre las burocracias federales y estatales, y, en menor grado, sobre los gober-

348 *Ibid*., p. 184. Sobre la situación política de Yucatán, véase Muñoz, Rafael F., *Santa Anna. El dictador resplandeciente*, México, Fondo de Cultura Económica-SEP, 1984, pp. 76-80. Puesto que México se encontraba en guerra con España, todo comercio con la antigua metrópoli había sido prohibido. Sin embargo, los comerciantes de Yucatán habían rehusado interrumpir el tráfico con Cuba. Mientras tanto, en Campeche los residentes españoles eran despojados ilegalmente de sus empleos. Santa Anna había sido enviado a Campeche como comandante militar porque el gobierno lo consideraba una amenaza.

349 Decreto, 2 de diciembre de 1824. *El gobierno tome las medidas que se expresan, cuando lo tenga por conveniente a la seguridad de la República*. ‘‘El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar. 1. Estando en las facultades del gobierno expeler del territorio de la república a todo extranjero cuando lo juzgue oportuno, cuidará de dar el correspondiente pasaporte a los que en las actuales circunstancias le parezca conveniente. 2. Se autoriza al gobierno para remover de uno a otro punto cuando le parezca conveniente a la seguridad de la república a los empleados de la federación y habitantes de los territorios y distrito federal. 3. También podrá remover en el mismo caso a los particulares de los estados por medio de los respectivos gobernadores. 4. Si las autoridades supremas de los estados conspirasen contra la independencia o sistema adoptado de federación, el Supremo gobierno general de la república las sujetará con la fuerza armada, conforme a la facultad 10 del artículo 11 de la constitución’’. *Colección de los decretos y ordenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano. Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824, en que cesó,* México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825, p. 179.

nadores de los estados.[350] Éstos eran poderes que se le concedían al Ejecutivo en los borradores del Acta Constitutiva y de la Constitución, pero que los constituyentes habían retirado de los documentos finales. El Congreso, ''también había removido de los documentos las *provisiones que hubieran permitido a la legislatura concederle poderes extraordinarios al presidente*. Por ello, la constitucionalidad de otorgarle poderes especiales era cuestionable''.[351]

De acuerdo con Quinlan, esta contradicción del Congreso puede ser explicada al examinar a los grupos que eran el blanco de la ley: borbonistas, extranjeros, centralistas y opositores a la creación del Distrito Federal. Estos grupos se opusieron a la estructura política creada por el Congreso Constituyente. Muchos diputados que a principios de ese año se habían opuesto a un Ejecutivo fuerte porque temían al centralismo, ''aparentemente cambiaron sus posiciones para defender al federalismo''. Cuatro de los cinco diputados que habían redactado la Ley de Poderes Especiales se opusieron a los poderes de emergencia en los debates constitucionales.[352] Los resultados de las elecciones también parecen haber influenciado: el presidente Victoria no parecía ser una amenaza, a diferencia de los triunviros que lo habían precedido. Así, era más fácil confiarle más poder. De esta forma, ''la ley de poderes especiales *fue un intento para consolidar al sistema federal más que una respuesta a una crisis*''.[353] Para hacer todavía más evidente la ausencia de una emergencia, el Congreso aprovechó la oportunidad para decretar una amnistía a todas las ofensas políticas cometidas antes de la promulgación de la Constitución.[354] La paradoja de un Congreso que le da poderes extraordinarios al presidente y que al mismo tiempo concede una amnistía general a los subversivos políticos se volvió el objeto de un editorial en el periódico *El Sol*, que era el órgano de la elite centralista criolla. Aducía que la Ley de Poderes Especiales creaba ''un nuevo aire de terror'' en

350 Quinlan, ''Constituent Congress'', p. 184.

351 *Ibid*., p. 185. Cursivas nuestras.

352 Ellos fueron: Gómez Farías, García, Vélez y Castillo. Todos ellos votaron en contra de las facultades extraordinarias en diciembre de 1823. Véase capítulo cuarto.

353 Quinlan, ''Constituent Congress'', p. 185. Cursivas nuestras.

354 Decreto de 23 de diciembre de 1824. *Amnistía por opiniones políticas*. ''El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar. 1. Se concede amnistía a todos los que estuvieran procesados, sentenciados o sufriendo alguna pena por opiniones políticas. 2. Se exceptúan a esta gracia los que hayan conspirado contra la independencia, y los que hayan delinquido por las mismas opiniones políticas después de publicada la constitución''. *Colección de los decretos,* pp. 179-180.

México.[355] En esa ocasión, a diferencia de los días de la rebelión de Lobato, no había un motivo evidente para concederle tal autoridad al Ejecutivo. Tales poderes eran ‘‘muy inusuales en las naciones ilustradas de nuestros días’’.[356]

La aprobación de la Ley de Poderes Especiales fue un fin poco afortunado a las labores del Congreso Constituyente. Un observador contemporáneo afirmó que, al promulgarla, el Congreso había minado sus dos grandes logros —el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824— al crear una ‘‘dictadura’’ justo cuando el sistema político que había creado estaba a punto de entrar en vigor. Los mismos artífices de la Constitución fueron los primeros en desahuciarla.[357] El daño hecho a la Constitución era evidente. La señal mandada por la aprobación de la Ley de Poderes Especiales era que ésta no era un mecanismo efectivo de gobierno. Así, el prestigio inicial de la Constitución de 1824 fue seriamente dañado. Esto, a su vez, minó su efectividad para servir como un mecanismo de coordinación para los actores políticos.

La ley fue empleada contra los opositores políticos del gobierno que no estaban levantados en armas. Pronto se gestó un movimiento organizado para obligar al Congreso a derogar la ley del 23 de diciembre de 1824.[358] Sin embargo, la ley permaneció en vigor por dieciocho meses. Este periodo de tiempo coincidió con los meses en los que la nueva república estuvo en paz. El 2 de enero de 1825 el diputado José Agustín Paz introdujo una propuesta para repudiar la Ley de Poderes Especiales. En

355 *El Sol*, 25 de diciembre, 1824.

356 *El Sol*, 27 de diciembre de 1824. ‘‘Cuando a principios de este año se dieron facultades absolutas al supremo poder ejecutivo, la causa era evidente, pues en el seno de la capital el gobierno se hallaba rodeado de gentes armadas que desconocían su autoridad: mas al presente la tranquilidad más completa reina en la república... Aun lo desusado de estas facultades entre todas las naciones cultas de nuestros días les da un nuevo aire de terror. El gobierno que más ha propendido al despotismo, el francés, no creyó poder pedirlas, ni su sombra de representación nacional creyó deber darlas, cuando en el año de 1815 las conspiraciones pululaban por todas partes en la Francia. La ley que entonces autorizaba por sólo el término de seis meses al gobierno del rey a detener las personas de los ciudadanos sin previa sumaria información y conservarlos en prisión por tiempo determinado, exigía que la medida se acordase en consejo de ministros y la orden fuese firmada por tres de estos y si en el gobierno de un rey una asamblea de ultras juzgaba tan sagrada la libertad individual, que aun cuando se suprimían las formas judiciales se exigían estas garantías, ¿por qué esta misma libertad es menos sagrada en un gobierno republicano federal?’’

357 Bocanegra, *Memorias*, p. 370.

358 Investido con facultades extraordinarias, el presidente Victoria destituyó de sus cargos en el ejército a los generales Negrete, Echavarri y Obregoso. *El Sol*, 25 de diciembre de 1824.

consecuencia, se produjo una larga batalla legislativa.[359] Paz aducía que la ley era ‘‘inoportuna al estado político de la nación’’ y pidió fuera repudiada puesto que era un obstáculo a ‘‘la felicidad común de los asociados, y a nuestras relaciones exteriores’’.[360] Sólo unos cuantos meses antes una solicitud para derogar la Ley de Poderes Especiales había sido rechazada por el Congreso. En esa ocasión, el gobierno adujo que las facultades extraordinarias eran necesarias puesto que ninguna nación europea había reconocido la independencia de México. Sin embargo, para cuando Paz hizo su solicitud, Inglaterra ya había dado a México el reconocimiento diplomático. El nuevo pretexto del gobierno eran los rumores de que la Santa Alianza podía invadir el país. Esta vez, la comisión no siguió la línea del ministro de Justicia (Ramos Arizpe), y el 17 de abril de 1825 emitió un informe apoyando la solicitud de Paz de que la ley fuese derogada. Añadía que ‘‘el poder legislativo no puede investir al gobierno de facultades extraordinarias constitucionales sino en el caso de una invasión extranjera o de un grave trastorno en el orden interior’’. Tales facultades estarían limitadas donde ‘‘exista el mal y por el tiempo que baste aprevenirlo o remediarlo’’. Las facultades extraordinarias no debían, según la comisión, ‘‘destruir las garantías individuales’’.[361] Los partidarios de la ley adujeron que el Congreso Constituyente se había disuelto antes de que promulgara leyes básicas sobre la administración de justicia, las provisiones fiscales, la regulación de la prensa, la responsabilidad de los funcionarios públicos, y la forma en que debían castigarse a los conspiradores. La república no podría funcionar, argüyeron algunos diputados, sin tales leyes. La Ley de Poderes Especiales duraría sólo mientras el Congreso redactaba esas leyes. ¿Cómo, le preguntaban al Congreso, podían ser castigados los crímenes si no existían tribunales para juzgar ni tampoco había leyes para nombrarlos? ‘‘Sólo las facultades ‘extraordinarias’ que tiene hoy el jefe de la república podrán suplirlas de alguna mane-

359 Secretaría de la Cámara de Representantes. *Sobre que se derogue la ley de 23 de diciembre de 1824 relativa a las facultades extraordinarias del presidente de la República*, AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 1 ‘‘Año de 1826’’.

360 *Ibid.*, 2 de enero de 1825.

361 *Dictamen.* 17 de abril de 1825. ‘‘En apoyo pues de la proposición del Sr. Paz, a la cual suscribe desde luego la comisión, sólo resta indicar unas ligeras observaciones... Que con estos mismos principios que serán desenvueltos con mas extensión y claridad si fuera necesario, podrá la Cámara con su profunda sabiduría hacer la debida aplicación, al caso que nos ocupa, y de ellos deduce la comisión su dictamen refundido en la siguiente proposición. Cesan las facultades extraordinarias concedidas al gobierno por decreto de 23 de diciembre último’’. AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 1 ‘‘Año de 1826’’.

ra''.[362] La propuesta de los partidarios de la ley fue rechazada, y el informe de la mayoría, que solicitaba su derogación, fue adoptado por la Cámara de Diputados. El Senado, que discutió el dictamen de los diputados, estuvo de acuerdo: la Ley de Poderes Especiales debía ser derogada. Una comisión de senadores afirmó:

> ya es debido que la República mexicana marche con sólo sus instituciones constitucionales; como porque no hay un poderoso motivo para que nuestros ciudadanos vivan sin justa libertad y con el grave temor de que cuando menos lo esperen, caiga sobre ellos una arma tan terrible y vedada, siendo al mismo tiempo importante a la nación poder manifestar al mundo entero que sabe conservarse y mantenerse con sus leyes comunes sin necesidad de auxilios o facultades extraordinarias.[363]

Uno de los miembros de la comisión, Juan Nepomuceno Rosains, no sólo apoyó el informe que pedía fuese derogada la Ley de Poderes Especiales, sino que también emitió un voto particular que sintetizaba las ideas de varios senadores. Rosains argumentaba que las facultades extraordinarias no estaban justificadas en esa ocasión particular. Sin embargo, y este es el punto notable, el senador reconoció que, *bajo circunstancias apremiantes —no las que entonces prevalecían— los poderes de emergencia eran ciertamente necesarios*. Esto es sorprendente, puesto que la Constitución no proveía tales medios para enfrentar a las emergencias.

362 16 de febrero de 1825. ''El congreso constituyente acusado de querer permanecer más allá de su mandato se disolvió dejando a los congresos posteriores los importantes puntos sobre arreglo de la administración de justicia en los tribunales generales, y en el distrito y territorios: sobre el sistema de hacienda... sobre un reglamento que reprimiese los abusos de la imprenta; y últimamente una ley que detallase el modo de exigir la responsabilidad a los primeros funcionarios, y las penas con que han de castigarse los conspiradores. Todas estas leyes eran consideradas como absolutamente indispensables para la marcha de la constitución, y sin ellas es imaginario el sistema federal, pues no pueden suplirse por las antiguas leyes formadas para una Monarquía, y su falta ofrece un camino muy amplio a los descontentos para maquinar y trastornar el orden, ya abusando de la licencia de imprimir, ya disputando a los gobiernos generales sus facultades, o por otros mil medios que no se ocultan a la sabiduría del Senado y que no es prudencia manifestar en público. ¿Cómo han de evitarse los delitos si no hay tribunales que castiguen, ni leyes que designen sus penas? ¿Cómo se impediría que un escrito maligno excite un tumulto popular si la ley española que existe para estos casos está calificada de insuficiente por la experiencia? ¿Cómo se ha de salir del laberinto y confusión en que estamos metidos en el Distrito Federal si no se dan las leyes que nos saquen del él?...'' AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 1 ''Año de 1826''.

363 8 de febrero de 1825. *Dictamen de la comisión de Gobernación del Senado sobre facultades extraordinarias del gobierno,* AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 1 ''Año de 1826''.

‘‘Benjamin Constant, arguyó Rosains, ha hecho un descubrimiento poco esperado; tal es que no hay soberanía absoluta propiamente llamada; porque ni el pueblo ni los monarcas deben poner coto a los derechos naturales del hombre’’.[364] Rosains contendía que

> El ejemplo de Roma con sus dictadores lejos de servir al intento de continuar las facultades ya dichas, es un espejo clarísimo con que debemos ver nuestro desengaño. Roma daba esas facultades en circunstancias angustiadísimas, patentes a toda la república, y por el limitado tiempo de seis meses, lo mismo fue relajar estos principios de donde debían partir, que abrirle a César un espacioso camino para imprimir en la frente de los romanos un sello perdurable de esclavitud.

Puesto que México no se encontraba en esas circunstancias ‘‘angustiadísimas’’ y puesto que la duración de la ley de poderes no estaba especificada,

> no estamos en el caso de imitar los procedimientos del senado romano. Si las facultades extraordinarias fueran para exterminar hasta las esperanzas de la dominación española y viéramos que en eso se empleaban, ningún cuerdo americano se opusiera a ellas, pero con tan anchos limites que puedan socavar los cimientos de la libertad, de ninguna manera se pueden consentir... ¿Hay alguno que se jacte que las pasiones no le ofuscan y embotan el entendimiento? ¿Hay quien pueda prever si el delator o delatores están poseídos del espíritu de partido, de orgullo o de venganza? ¿Hay quien pueda negar estos inconvenientes? Y para contestarlos sólo se opone que así lo exige la pública seguridad: yo también busco esa deidad tutelar y conservadora, pero no puedo encontrarla en donde no está segura la libertad individual... Sólo cuando peligra la independencia, sólo en las crisis que tengan por término derrocar nuestras instituciones, se puede permitir

364 *Voto particular del senador por Puebla, Juan Nepomuceno Rosains.* AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 1 ‘‘Año de 1826’’. ‘‘...ni el pueblo ni los monarcas deben poner coto a los derechos naturales de hombre, ni a los que constituyen esencialmente el pacto de sociedad; de los primeros son la facultad de pensar y explicar los pensamientos... y de los segundos el no ser castigado sino por crímenes que se prueben al asociado según las formas prescritas. Contra estas dos columnas de la libertad... ningún pueblo debe investir a un hijo suyo por predilecto que sea, para que las mine y socave. ¿Y si el pueblo mismo no debe dar esa autoridad, porque es contraria a sus más dulces y preciosos goces, que diremos de un congreso, que por mas que nos pese no es soberano, sino que sólo ejerce una parte aunque la mas noble de la soberanía? ¿Qué diremos? que si el pueblo entero no debe, el congreso ni debió ni pudo conferir tal preeminencia al presidente de la república. Las facultades extraordinarias atacan directamente esos dos elementos del ser racional y sociable, enturbian las fuentes puras de los placeres mas honestos, y suaves de la vida’’...

> inmolar una parte de las libertades individuales a la libertad general: entonces las providencias necesitan de sigilo, y de una rapidez tan violenta que se resentiría la causa pública si se entorpece en la lentitud de los debates y discusiones, entonces es necesario, así como en los incendios, destruir una corta parte para conservar el resto del edificio, entonces es cuando la salvación se debe toda a la fuerza movida por un brazo robusto y desembarazado.[365]

Claramente, *la necesidad de los poderes de emergencia fue reconocida*, aun cuando Rosains pensase que las circunstancias no lo justificaban. El ejemplo del presidente norteamericano Andrew Jackson fue utilizado por Rosains para apoyar su argumento. Durante la guerra con Inglaterra en 1812, Jackson había promulgado una ley marcial que, a pesar de haber privado a los ciudadanos de sus derechos en el corto plazo, en el largo había salvado a la república americana.[366] La dictadura romana era considerada por Rosains como una institución superior a las facultades extraordinarias.

La batalla por derogar la Ley de Poderes Especiales fue larga. La Cámara de Diputados cambiaba entre recomendar su derogación y mantenerla. Sus partidarios, ayudados por el gobierno, lograron conquistar otra vez la mayoría en la Cámara, repudiaron el primer informe y emitieron uno nuevo, esta vez apoyando a la ley.[367] Sin embargo, el Senado, que se había opuesto de manera no ambigua a la ley, no aprobó tal informe. Las legislaturas estatales de México y Veracruz enviaron peticiones demandando al Congreso que fuera derogada dicha ley.[368] Finalmente, el 26 de abril de 1826, y después de un largo año de lucha parlamentaria, los opo-

365 *Idem*.

366 *Idem*. ‘‘Los anglo-americanos nos dan de esto un bosquejo con su ley marcial de cuya publicación por el general Jackson derivaron su libertad el año de catorce en que por sorpresa y con fuerzas poderosas cayeron sobre Orleans los británicos’’.

367 Véase *Extracto de la discusión del dictamen de la comisión de gobernación de la cámara de diputados sobre facultades extraordinarias del Supremo Poder Ejecutivo,* 18 de abril de 1826, *ibid*. El que hubiera disturbios en Yucatán y que otros tres estados (Durango, Coahuila y Texas) no hubieran todavía adoptado sus propias Constituciones, fueron razones aducidas para conservar las facultades extraordinarias del Ejecutivo. El silencio de las legislaturas estatales también fue interpretado como un consentimiento tácito.

368 17 de febrero de 1826. *La legislatura del Estado de México se manifiesta contra las facultades extraordinarias*. El congreso de Veracruz afirmó que ‘‘la constitución no quería, por ningún motivo, darle al presidente facultades concernientes a la libertad y seguridad de los individuos, que le pertenecen a otro poder... tales facultades son en contra de la constitución: atacan a la libertad y la seguridad individuales y se conflictúan con el sistema republicano federal y ponen en peligro la existencia política de la nación’’. 20 de abril de 1826. *Petición de la legislatura de Veracruz de que se deroguen las facultades extraordinarias.* AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 1 ‘‘Año de 1826’’.

sitores de la ley lograron ganar una vez más la mayoría en la Cámara de Diputados. Una propuesta para derogar la Ley de Poderes Especiales fue otra vez aprobada. El Senado actuó rápidamente, esta vez para ratificar la resolución de los diputados, y el 6 de mayo de 1826 la ley del 23 de diciembre de 1824 fue finalmente derogada. Claramente, desde el principio de la República federal, las facultades extraordinarias habían sido empleadas como un sustituto de las provisiones constitucionales ordinarias. Como los debates en el Congreso demuestran, la viabilidad de tales provisiones fue puesta en duda por el uso de medios inconstitucionales por parte del gobierno.

IV. PATRONES DE GOBIERNO EXTRACONSTITUCIONAL: 1827-1828

Los primeros años de relativa estabilidad que disfrutó la nueva república estuvieron vinculados al uso de facultades extraordinarias inconstitucionales. Como los partidarios de la Ley de Poderes Especiales arguyeron en el Congreso, debía darse crédito a la ley de la ausencia de amenazas serias al régimen. Sin embargo, los poderes extraordinarios ilegales tensaron la relación entre el gobierno central y los estados. La ley del 23 de diciembre de 1824 produjo una paz artificial y eventualmente minó la reputación de la Constitución. Si la nueva carta magna debía ser un medio adecuado para gobernar al país, como afirmaban sus partidarios, entonces ¿por qué había tenido que utilizar el gobierno un mecanismo inconstitucional como la Ley de Poderes Especiales? La respuesta más factible era que la Constitución misma era defectuosa. Si hubieran sido realmente efectivas las facultades extraordinarias ilegales no habrían sido necesarias en primer lugar. Al mismo tiempo, el primer régimen republicano conservó el patrón de gobierno extraconstitucional que se había desarrollado en los años previos. El 3 de octubre de 1825 el Congreso extendió, una vez más, la ley del 27 de septiembre de 1823, que permitía que los civiles fuesen juzgados por comisiones militares. Esta vez, el ámbito de la ley marcial fue expandido para incluir más casos en los cuales la jurisdicción militar podía ser aplicada.[369] Eso únicamente re-

369 3 de octubre de 1825. *Extensión de la ley de 27 de Setiembre de 1823 sobre ladrones juzgados militarmente*. ‘‘1. Se hace extensivo el artículo 1 de la ley de 27 de Setiembre de 1823, que habla de ladrones en cuadrilla, a todo ladrón aprehendido en el distrito federal y territorios, por la autoridad política, tropa permanente, milicia activa o local, aunque no sea destinada para persecución de ladro-

trasó el establecimiento de los tribunales ordinarios y confundió la administración de justicia.[370]

El 18 de enero de 1827 se descubrió en la ciudad de México una conspiración liderada por el clérigo español Joaquín Arenas, que intentaba regresar el poder a los españoles. Como los crímenes de conspiración se castigaban con arreglo a la ley del 27 de septiembre de 1823, Arenas fue juzgado por un consejo de guerra y sentenciado a muerte. Fue ejecutado el 2 de junio de 1827.[371] La ley marcial extraconstitucional también fue empleada por el gobierno, junto con las facultades extraordinarias ilegales, para reprimir a sus enemigos políticos. Por ejemplo, cuando los generales Negrete y Echevarri fueron exonerados por el consejo de guerra que los juzgó de acuerdo con la ley del 27 de septiembre, el ministro de Guerra, Gómez Pedraza, los exilió utilizando la Ley de Poderes Especiales.[372]

Tales maniobras fueron denunciadas por José María Luis Mora, el liberal más brillante de aquellos años, en el periódico *El Observador*.[373]

nes, supliéndose los consejos de esta última milicia, caso de falta de oficiales, con los de los otros. 2. Esto se entiende sin perjuicio de la jurisdicción ordinaria de los reos que ella haya aprehendido, o aprehenda en los sucesivo, aunque sea en auxilio de fuerza militar. 3. Las autoridades militares aplicarán las penas que expresa y literalmente designan las leyes comunes. 4. Se autoriza al gobierno para que pueda gratificar de la hacienda nacional a tres asesores en el distrito, con doscientos pesos mensuales cada uno, y uno en cada territorio, si lo creyese necesario, con cien pesos, para que consulten estas causas; y si en alguna de ellas quedaren recusados los tres asesores, el gobierno podrá nombrar otro que subrogue en solo la causa de la recusación, o ratificándolo particularmente. 5. Esta ley cesará en todas su partes luego que se publiquen en esta ciudad, su distrito y territorios, las leyes que arreglen definitivamente la administración de justicia'', en Dublán, Manuel y Lozano, José, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta del Comercio, 1876, vol. 1, p. 771. El 6 de abril de 1824 el Segundo Congreso Constituyente extendió indefinidamente la ley del 27 de septiembre de 1823. Véase capítulo cuarto.

370 El ámbito de la ley era tan amplio que el Congreso tuvo que emitir una ''aclaración'' con el fin de evitar algunos de sus errores originales. 21 de noviembre de 1825. *Aclaración de la ley de 27 de Setiembre de 1823*. ''En las causas de que se habla la ley de 27 de Setiembre de 1823, cuando la sentencia del comandante general del distrito federal no fuera confirmativa de la del consejo de guerra ordinario, remitirá los autos en consulta a los dos asesores dotados que no hubieren intervenido en la causa, para que reuniéndose con otro tercero que nombrará el gobierno, la vean y den su dictamen dentro de tres días perentorios, con el que se deberá conformar el comandante general, llevándose a pleno y debido efecto''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, p. 772.

371 Costeloe, *República federal*, pp. 90-97. Para el proceso judicial seguido a los conspiradores involucrados en el asunto de Arenas véase Bocanegra, *Memorias*, pp. 610-745.

372 Alamán, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 831-832.

373 ''El que trata de establecer el régimen arbitrario, lo primero que procura es que las personas de los ciudadanos estén enteramente a su disposición. Una vez alcanzado esto, camina sin obstáculo

Haciendo eco de Constant, Mora acusaba que ‘‘todo sistema político que permite arrestar y desterrar sin proceso, lleva en sí mismo el gérmen de las turbaciones, que tarde o temprano estallaran con estrépito’’.[374] Mora apoyaba totalmente la condena de Constant a los poderes de emergencia.[375] En uno de sus artículos periodísticos citó las *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y caída de los romanos* de Montesquieu: ‘‘En los gobiernos populares, el pueblo nunca ha sido salvado por las leyes de conscripción’’. Mora criticaba la contradicción existente entre la Constitución y las leyes secundarias que la cancelaban en la práctica. El ejemplo del gobierno de Victoria actuando bajo la Ley de Poderes Especiales indujo a Mora a escribir una condena de ‘‘las leyes de excepción’’. El 8 de agosto de 1827 Mora afirmó que la Constitución había proclamado la libertad de la prensa, la seguridad individual, y la división de poderes, pero que tan pronto como estas libertades habían sido aceptadas el gobierno había decretado leyes secundarias, ‘‘por las cuales quedaba investido de *facultades extraordinarias para trasladar de un punto a otro de la nación a quien le parezca sospechoso; se crearán comisiones militares, consejos de guerra y asesores a que juzguen y proscriban como les parezca y convenga a sus intereses*’’. Ese triste estado de cosas era similar al Terror que había sido instituido por el Comité de Salud Pública en Francia. Una vez que una Constitución había sido otorgada, afirmaba Mora,

> los cuerpos legislativos carecen de facultades para dictar semejantes leyes y son verdaderamente agresores cuando se prestan a hacerlo... Su procedimiento es injusto en sí mismo porque tiende al absolutismo, es ilegal porque infringe a la Constitución, y es imprudente porque alarma a los pueblos, destruye la confianza, y perpetúa el estado bárbaro de una revolución desastrosa.

hasta llegar al término. Para conseguirlo supone la necesidad de aumentar la fuerza del gobierno, por la suspensión de las fórmulas judiciales, por las leyes de excepción y por el establecimiento de tribunales que estén todos a devoción del poder y bajo su dirección e influjo... ciudadanos... desconfíen de todas las solicitudes relativas al aumento o concesión de poderes extraconstitucionales o contrarios a las bases del sistema, sea cual fuere su título o denominación, especialmente si para obtenerlos se alega la existencia o temores de conspiraciones’’. Mora, José María Luis, ‘‘Sobre los medios de que se vale la ambición’’, *El Observador de la República Mexicana*, 20 de junio de 1827. Véase Mora, *México y sus revoluciones*, 3 vols., París, 1836; *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 1837.

374 Mora, ‘‘Discurso sobre la libertad civil del ciudadano’’, *El Observador de la República Mexicana*, 25 de julio de 1827.

375 Hale, *El liberalismo*, p. 80.

Si, afirmaba Mora, ''la Constitución entre todas las leyes es la única ineficaz, y nada puede contra las otras que lo pueden todo contra ella; si no existe sino para recibir ultrajes, *¿qué clase de obligación es la que hay de observarla y cómo se entiende esa inmutabilidad que se atreven a atribuirle?*''. Una Constitución que es violada por el cuerpo legislativo, afirmaba Mora, *es incapaz de ofrecerle ninguna seguridad*.[376]

Junto con las facultades extraordinarias y las leyes marciales, el gobierno decretó el 20 de diciembre de 1827 una ley para expulsar a los españoles de México. Tal ley, por supuesto, violaba los derechos individuales de los extranjeros que vivían en el país.[377] Después de que los yorkinos ganaron la mayoría en las elecciones de 1826, la facción escocesa fue desplazada de puestos políticos clave. El 21 de diciembre de 1827 su insatisfacción los llevó a rebelarse encabezados por el vicepresidente Bravo. La rebelión de Tulancingo, como fue conocida, fue mal planeada y pronto fue aplastada por el gobierno de Victoria. El 7 de enero de 1828 Guerrero derrotó a las fuerzas de Bravo. El vicepresidente fue capturado y juzgado por el Congreso. A pesar de que el gobierno logró fácilmente controlar el alzamiento, la revuelta de Tulancingo fue el primer intento significativo para derrocar al gobierno desde la proclamación de la Constitución.[378]

Las elecciones presidenciales de 1828 fueron un reto para el gobierno constitucional. Se formó una coalición de moderados alrededor del ministro de Guerra, Gómez Pedraza, para contrarrestar el poder de los yorkinos. Gómez Pedraza derrotó al candidato yorkino, Guerrero, y ganó la presidencia por un corto margen de votos estatales.[379] Que el gobierno constitucional no era un equilibrio estable se hizo evidente cuando la facción derrotada no aceptó los resultados de las elecciones. El 3 de septiembre de 1828 estalló una revuelta, conducida por Santa Anna, en Jalapa. Esta vez, la amenaza al gobierno constitucional fue más seria, puesto que el candidato derrotado, Guerrero, era muy popular y tenía aliados a lo largo del país. Santa Anna lanzó un plan que demandaba que el gobierno anulara la elección de Gómez Pedraza, que decretara una nueva ley de expulsión de los españoles, y que declarara a Guerrero presidente y exi-

376 Mora, ''Discurso sobre las leyes que atacan la seguridad individual'', *El Observador de la República Mexicana,* 8 de agosto de 1827. Cursivas nuestras.

377 Costeloe, *República federal,* p. 110.

378 *Ibid.,* pp. 137-166.

379 *Ibid.,* pp. 167-189.

giera a las legislaturas estatales el conducir nuevas elecciones, ‘‘de acuerdo a la voluntad general’’.[380] El 17 de septiembre de 1828 el Congreso emitió un decreto que ponía a Santa Anna fuera de la ley.[381] En ese momento, parecía que la mayoría de los generales importantes no seguiría a los sublevados. Habían adoptado la estrategia de ‘‘esperar y ver’’. Si otros generales se rebelaban, se unirían a la cargada. De esta forma, era crítico para el gobierno el someter a los rebeldes lo antes posible. Sólo una acción decidida detendría el efecto de bola de nieve. Esta vez el gobierno sabía que la amenaza que representaba la rebelión de Santa Anna era mucho mayor, a pesar de la aparente falta de entusiasmo de los militares.

El 24 de septiembre de 1828 el senador Francisco Palacios propuso concederle poderes extraordinarios al gobierno.[382] La propuesta fue aprobada por el Senado y al día siguiente una comisión le presentó el borrador al pleno de la cámara baja. Sin embargo, muchos de los diputados eran partidarios de Guerrero. En algunos panfletos se argumentaba que el gobierno había violado la Constitución al establecer comisiones militares. Por lo tanto, la ilegalidad de las medidas extraconstitucionales adoptadas por el gobierno, tales como la ley del 27 de septiembre, fue utilizada para

380 *Ibid*., pp. 189-216.

381 17 de septiembre de 1828**.** *Ley. Se pone fuera de la ley al general Santa-Anna* ‘‘1. Se pone fuera de la ley al general D. Antonio López de Santa Anna, identificándose previamente su persona, si dentro del término que le prefije el gobierno, no rinde a su disposición las armas. En el caso de entregarlas, se le indulta de la pena capital. 2. Los gefes y oficiales que se hayan pronunciado por el plan revolucionario del expresado general, si dentro del termino que se les señale, según el artículo anterior, no se separasen de aquel cabecilla, poniéndose a disposición del supremo gobierno, serán juzgados con arreglo a Ordenanza. Los que por el contrario, lo verificaren dentro de dicho termino, serán juzgados en consejo de guerra de generales, e indultados de la pena capital; y si ante el consejo acreditaren seducción o engaño, serán conservados en sus empleos, sin nota en su hoja de servicios. 3. Los militares de sargento para abajo que se hayan adherido al mismo pronunciamiento, quedarán en sus plazas y goces, indultados de toda pena, y sin nota en sus filiaciones siempre que en el término que les señale el gobierno se pongan bajo su obediencia; y no verificándolo serán juzgados con arreglo a Ordenanza, como reos de alta traición. 4. Los milicianos cívicos y los paisanos que se hayan agregado a los revolucionarios, y los abandonaron en el término que les señale, según el articulo anterior, quedan libres de toda nota y de toda pena. En el caso contrario, también serán juzgados con arreglo a las leyes. 5. Los que voluntariamente prestaren auxilios para el sostenimiento del plan de Santa-Anna, apoyándolo de hecho o promoviéndolo de palabra o por escrito, serán reputados traidores, y castigados como tales’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 2, pp. 79-80.

382 24 de septiembre de 1828. Secretaría del Senado. Decreto. *Proposición del Sr. Palacios sobre facultar extraordinariamente al Presidente de la República*, AGN: Gobernación, leg. 56(1), E:3 ‘‘Año de 1828’’. ‘‘1. Se faculta al Supremo gobierno para que tome las medidas y providencias que juzgue necesarias para restablecer y conservar la tranquilidad pública, y el imperio de la constitución y de la ley que no tuviera... por la rebelión del general Santa Anna’’.

justificar el levantamiento.[383] El presidente Victoria, a través del ministro Cañedo, presionó al Congreso para aprobar la propuesta. Según Cañedo, los enemigos del orden tenían confianza porque sabían que no había leyes de la naturaleza necesaria para reprimirlos con la eficacia y velocidad necesarias.[384] Sin embargo, el 26 de septiembre la comisión de Justicia de la Cámara de Diputados rechazó la propuesta del Senado. Concederle facultades extraordinarias al presidente, argumentaba el informe, sólo sería una señal de debilidad del gobierno.[385] La legislatura del Estado de México le dirigió al Congreso una amenaza velada: ‘‘las autoridades estatales no aceptarán la intrusión de un poder ajeno en sus asuntos internos’’.[386] Puesto que el gobierno insistió, la comisión de Justicia emitió un nuevo informe el 2 de octubre, insistiendo en que ‘‘está muy fuera de los principios liberales y aún de las circunstancias que pudieran trastocarlos el conceder en esta vez al gobierno las facultades extraordinarias que acordó el Senado: por ese motivo se abstiene de presentarle a la Cámara la menor

383 Véase, por ejemplo, el panfleto *El Congreso y el gobierno son traidores a la patria y más déspotas que Calleja*, México, Oficina de la Testamentaria de Ontiveros, 1828. ‘‘El artículo 148 de la constitución dice así: ‘Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.’... ¿Dónde constan las facultades que han recibido del pacto para unos preceptos tan monstruosos? Y si todo el poder emana necesariamente del que prefija el código, no haciéndose en él mención de tan raras facultades, ¿de dónde las han recibido los legisladores?’’

384 *Misiva del ministro de Asuntos Exteriores e Interiores, Juan de Dios Cañedo, al Congreso*. 29 de septiembre de 1828. ‘‘En consecuencia me manda el Sr. Presidente excitar al congreso para que se sirva resolver a la mayor brevedad posible acerca de la ley y medidas de que se ocupa para el restablecimiento de la tranquilidad pública y dictar, así mismo, las que estime oportunas y eficaces para que se proporcione al gobierno los fondos indispensables para este efecto, y que no le dan los recursos comunes, como ha manifestado repetidas veces el Ministro de Hacienda’’. AGN: Gobernación, leg. 56(1), E:3 ‘‘Año de 1828’’.

385 Comisión de Justicia. 26 de septiembre de 1828. ‘‘La comisión de Justicia ha tratado de examinar con cuanta detención y calma permiten las circunstancias el acuerdo de la cámara de senadores sobre autorizar extraordinariamente al gobierno para que tome las providencias conducentes a refrenar el desorden de que nos vemos amagados con motivo del pronunciamiento del general Santa Anna; y aunque convencida de que al gobierno le es necesario proceder con celeridad y energía, no ha podido llegar a persuadirse de que publicándose como se verificará muy pronto, las leyes sobre reforma del arreglo de la imprenta y organización de la milicia local del distrito, sea necesario atropellando todo y echar mano del último recurso, dando de este modo mayor importancia de la que tiene al pronunciamiento de Perote, exasperando los ánimos de los que por temor o respeto a las leyes se mantienen tranquilos, y manifestando una especie de debilidad de que están sin duda muy distantes los supremos poderes. Por lo tanto concluye sujetando a la deliberación de la cámara la siguiente proposición. No se aprueba el acuerdo del senado sobre conceder facultades extraordinarias al gobierno’’. AGN: Gobernación, leg. 56(1), E:3 ‘‘Año de 1828’’.

386 *Comunicación del Soberano Congreso del Estado del México al Congreso General*. El acceder a la solicitud del gobierno de facultades extraordinarias, alegaron los legisladores estatales, sería como ‘‘el derribamiento de la Constitución federal y el Acta Constitutiva... la disolución de la Unión y la aniquilación de la libertad individual’’. AGN: Gobernación, leg. 56(1), E:3 ‘‘Año de 1828’’.

idea en apoyo de tan odiosa autorización''.[387] El 19 de octubre, las Comisiones de Justicia y de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados emitieron un informe conjunto: rechazaban concederle amplios poderes de emergencia al Ejecutivo y en lugar de ello proponían resucitar la Ley de Poderes Especiales. El mandar a los sospechosos al exilio interno era mejor que sujetarlos a consejos de guerra.[388] Para la prensa de oposición, el concederle facultades a Victoria era como establecer una dictadura, una en la cual el presidente electo Gómez Pedraza sería el dictador.[389] No se llegó a ningún acuerdo y en consecuencia no se promulgó ninguna ley. Cuatro meses después el gobierno constitucional caería.

Mientras que Santa Anna estaba atrincherado en una ciudad al sur del país, el 30 de noviembre de 1828 un pequeño número de tropas se rebeló contra el gobierno en la ciudad de México. Los ''rebeldes de La Acordada'', como fueron conocidos, demandaban la renuncia del presidente electo. Cuando el 2 de diciembre se desató la lucha en la capital, ningún lado pareció obtener una victoria clara. En ese momento Guerrero, que se había mantenido al margen, se unió a los rebeldes de La Acordada y empujó la balanza contra el gobierno. Gómez Pedraza, el presidente electo, huyó de la ciudad y dejó al presidente Victoria y a un puñado de fuerzas leales a merced de los rebeldes. El presidente constitucional fue obligado a negociar un arreglo con los sublevados que permitiría una transición pacífica. El gobierno constitucional había sido trastocado. El Congreso declaró la elección de Gómez Pedraza nula y nombró a Guerrero presidente, y a Anastasio Bustamante, quien había ocupado el tercer lugar en las elecciones, vicepresidente. Tales acciones eran claramente anticonstitucionales.[390] Todas las fórmulas legales habían sido rotas. El 31 de marzo de 1829 el gobierno de Victoria llegó a su fin. Una revuelta armada contra su gobierno había tenido éxito y un presidente ilegítimo iba a ser inaugurado. Ésta fue una señal significativa. Una vez que los procedimientos

387 Comisión de Justicia. Cámara de diputados. 2 de octubre de 1828. La Comisión, en lugar de ello, propuso un artículo reformado autorizando al gobierno a exilar personas ''dentro de las fronteras de la República'' hasta por ocho meses, excluyendo ''a los miembros de los Supremos Poderes de la Federación''. AGN: Gobernación, leg. 56(1), E:3 ''Año de 1828''.

388 *Dictamen de las comisiones unidas de Justicia y Seguridad Pública*. 19 de octubre de 1828. El reporte proponía: ''Se restituye a su vigor el decreto de 23 de diciembre de 1824 relativo a que el gobierno tome las medidas que en él se expresan cuando lo tenga por conveniente para la seguridad de la República''. AGN: Gobernación, leg. 56(1), E:3 ''Año de 1828''.

389 Véase *Correo de la Federación Mexicana*, 22 de septiembre de 1828; Costeloe, *República federal*, p. 200.

390 Costeloe, *República federal*, pp. 198-211.

constitucionales habían sido transgredidos, sería muy difícil recuperar el sentido de legitimidad que el gobierno alguna vez disfrutó.

La ausencia de poderes de emergencia desempeñó un papel en este proceso. La concesión de facultades extraordinarias innecesarias y anticonstitucionales (tales como la ley del 23 de diciembre de 1824), así como el uso de medidas extraconstitucionales, como la ley marcial del 27 de septiembre 1823, al comienzo del gobierno de Victoria, *dañó el prestigio de la Constitución, pero cuando una emergencia real se presentó, el gobierno no fue capaz de enfrentarla de manera legal.* Cuando en 1828 Santa Anna se rebeló, el gobierno fue incapaz de enfrentarlo con la premura necesaria. El resultado fue la caída de la Constitución y el quiebre del gobierno legítimo.

V. LA INVASIÓN ESPAÑOLA DE 1829

Cuatro meses después de haber asumido el cargo, Guerrero enfrentó el primer reto a su gobierno. Una invasión española tuvo que ser repelida en el contexto de una seria crisis fiscal.[391] El 27 de julio de 1829 un ejército de 3,000 españoles desembarcó en la costa atlántica de México, cerca del puerto de Tampico. Esta fuerza estaba comandada por el general Isidro Barradas. Un fervor patriótico hizo presa en el país. El 6 de agosto, 12 diputados propusieron en la Cámara concederle facultades extraordinarias al presidente por un periodo de cinco meses.[392] Sin embargo, entonces la propuesta fue rechazada por once votos. Treinta y un diputados votaron en contra mientras que veinte apoyaron la propuesta. Un largo editorial en el periódico *El Sol* del 8 de agosto es muy instructivo. La viabilidad de la forma republicana de gobierno fue puesta en tela de juicio por el diario, porque la Constitución liberal *no proveía de mecanismos para hacer frente a las emergencias.*

> Nunca, en verdad, seremos tan crédulos que nos hayamos de persuadir ser tan débiles la libertad y derechos del hombre, que no se puedan sostener sin

391 *Ibid*., p. 219.

392 Los diputados Basadre, Aguilera, Ameche, Solana, Reyes, García Tato, Palomino, Gondra, Valle (D. Rómulo) y Tapia, propusieron: ''1. Se faculta al gobierno para que por el término de cinco meses, pueda obrar extraordinariamente en todo lo que pertenezca a los ramos de hacienda y guerra, siempre que lo crea necesario para la conservación de la independencia y soberanía de la Federación Mexicana. 2. Dado este decreto, se cerrarán inmediatamente las actuales sesiones extraordinarias''. Mateos, Juan A., *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, México, J. V. Villada, 1882, p. 553.

> llamar al auxilio al despotismo: predicar tales doctrinas e invocarlas en los días de peligro es lo mismo que manifestar ser los principios y máximas del republicanismo brillantes y encantadoras teorías destinadas a lucir en la paz y a eclipsarse o esconder su falso brillo en los días calamitosos de la guerra. Una de las primeras cualidades que caracterizan un buen gobierno es la aptitud en que le coloca su sistema para resistir los ataques del exterior. Si, pues, por una tácita confesión que han hecho en sus pretensiones estos *pseudo* legisladores, el gobierno no puede rechazar la invasión expedicionaria sino reuniendo todos los poderes bajo una misma mano, o tomando una nueva forma, el republicanismo adoptado para nuestro régimen no es la mejor clase de gobierno, pues conforme a sus principios no se puede consultar a una de sus primeras obligaciones, cual es la defensa del exterior... Si los pueblos mexicanos fueran los primeros que en el mundo adoptaran para su régimen el sistema republicano, creeríamos que la República Mexicana era uno de aquellos meteoros, cuya luz debía brillar sólo por algunos momentos. ¿Pero cuántos ejemplos nos ministra la antigüedad? Esparta y Atenas, Cartago y Roma *nunca* abjuraron sus principios ni creyeron necesarios deponerlos para triunfar y hacer respetar sus estandartes.[393]

Claramente, el ejemplo de la dictadura romana fue pasado de largo. El argumento de los opositores a concederle poderes extraordinarios a Guerrero era que, como había afirmado el diputado Tornel, la emergencia podía ser enfrentada con las provisiones ordinarias de la Constitución: ''la patria puede salvarse de los peligros que la amenazan observando religiosamente la Constitución y las leyes''. La amenaza que representaba esa pequeña invasión no era grande, la nación tenía los recursos para pelear la guerra y el Congreso ya había aprobado varias leyes que tenían el objetivo de lidiar con la situación. El presidente, afirmó Tornel, ''contará con tan firme apoyo sin que sea necesario correr un velo transparente a la Constitución de la República''.[394]

393 *El Sol,* 8 de agosto de 1829. ''Los mexicanos han oído con escándalo y patria indignación haberse pretendido en la cámara de diputados armar con facultades extraordinarias la mano del poder ejecutivo... Los mexicanos nunca abrazan con más ardor su constitución y leyes, que cuando las ven amenazadas de una invasión extranjera...''

394 Discurso del diputado José María Tornel, 6 de agosto de 1829, reproducido en *El Sol,* 11 de agosto de 1829. ''Si yo creyera que los españoles invadían nuestro territorio en número imponente y considerable, que contaban, por desgracia, con partido en nuestro suelo, que los recursos se habían agotado, que las leyes eran insuficientes de todo punto y que el entusiasmo patriótico no bastaba para salvarnos, acaso y sin acaso, me propondría que la constitución se depositara en un lugar sagrado, sino que obedeciera al imperio de los acontecimientos. Pero mexicanos, afortunadamente distamos mucho de ese momento y de esas circunstancias tan aciagas. La patria puede salvarse de los peligros que la amenazan observando religiosamente la constitución y las leyes... El poder de la nación confor-

La expedición de Barradas fue un fracaso. Los españoles no tenían aliados en México, habían invadido al país durante el verano, la peor temporada del año, y por lo tanto habían tenido que combatir no sólo al ejército mexicano sino también a las mortales fiebres de la costa. Pronto, muchos de los hombres del ejército español se encontraron enfermos o hambrientos. Mientras que la amenaza que representaba el invasor no era seria, el gobierno mexicano estaba mal preparado para hacer frente a una invasión extranjera de cualquier tipo. La actividad fiscal se había detenido y el gobierno estaba en bancarrota. No se había pagado al ejército y éste no estaba bien aprovisionado. Las fortalezas costeras se encontraban en ruinas.[395]

El Congreso promulgó leyes que tenían el objetivo de ampliar los poderes ordinarios del presidente. Se concedió autorización para confiscar propiedades, para otorgar promociones militares y para despedir a empleados del gobierno. La ley marcial fue, una vez más, utilizada contra los traidores.[396] *El Sol* denunció esas medidas como anticonstitucionales.[397] El 20 de agosto el ejército mexicano chocó con las fuerzas españolas en Pueblo Viejo.[398] Al siguiente día se presentó en la Cámara de Diputados una nueva propuesta para concederle facultades extraordinarias al Ejecutivo.[399] Esta vez, la propuesta fue aprobada.[400] Ésta causaba, según *El Sol, ''una dolorosa incertidumbre''*.[401] El gobierno argumentó que no

me a las leyes y sin traspasar su órbita es grande para repeler a sus enemigos. Decretada está la formación del ejército compuesto de tres armas, de la milicia permanente, activa y local. La nación cuenta con recursos pecuniarios para hacer la guerra, se han dado leyes para proporcionar estos recursos al gobierno, y si llegare a calificarse que no son bastantes se acordarán otros por el conducto de los representantes de la nación''.

395 Costeloe, *República federal*, pp. 221-230.

396 *El Sol*, 15 de agosto de 1829. El Congreso puso en vigor el artículo 3 del decreto del 28 de abril de 1824 (sobre este decreto, que proscribió a Iturbide, véase capítulo cuarto), ''3. La misma declaración se hace respecto de cuantos de alguna manera protegieren las miras de cualquiera invasor extranjero, los cuales serán juzgados con arreglo a la misma ley''.

397 *El Sol*, 17 de agosto de 1829. ''Cuán crédulos debíamos ser para persuadirnos que el acuerdo del día 14 era diverso de la iniciativa del día 6. En este día se pretendieron facultades extraordinarias por el espacio de cinco meses, hoy se solicitan poderes anticonstitucionales por un tiempo indefinido''.

398 Costeloe, *República federal*, p. 225.

399 AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 4 ''Año de 1829''.

400 Esta vez fueron veinte los diputados que hicieron la propuesta. El decreto fue aprobado por catorce votos contra ocho. Dieciséis de los diputados que habían votado en contra de una propuesta similar el día seis, cambiaron de parecer y aprobaron las facultades extraordinarias el 22 de agosto de 1829. Mateos, Juan A., *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos,* México, J. V. Villada, 1882, pp. 553-589.

401 *El Sol*, 22 de agosto de 1829. Cursivas nuestras.

había sido capaz de recabar los fondos necesarios para aprovisionar al ejército. El 23 de agosto se corrió la voz de que el Senado estaba a punto de aprobar un decreto de facultades extraordinarias. ‘‘¿Es acaso por la Constitución’’, se preguntaban amargamente los editores de *El Sol*, *‘‘que el poder ejecutivo no tenga los medios necesarios para la común defensa? ¿Es acaso la Constitución quien ha causado los males anteriores para conducirnos a éste que es grande sobre todos?’’*.[402] Al día siguiente el diario afirmaba:

> es muy probable que *El Sol* llegue a su ocaso antes que sus razones hayan sido contestadas con otras razones, bien sean aquellas tomadas de Filangeri, de Mr. Constant... Los diputados y senadores no son más que apoderados del pueblo, quien en la Constitución los autorizó y marcó la extensión de su poder. *¿Dónde está en la Constitución la autoridad para conceder facultades extraordinarias?* No contestéis con hechos, pues éstos no argüyen derechos... Exceden pues, las facultades extraordinarias el poder de los representantes y por consiguiente, ni ellos pueden concederlas ni el poder ejecutivo aceptarlas, sin que todos se hagan reos ante la nación de haber violado la carta fundamental de su pacto.[403]

A pesar de que la mayoría en el Senado apoyó la propuesta de concederle facultades extraordinarias a Guerrero, ésta también tuvo opositores entre los senadores. Es el caso de José Mariano Marín y Antonio Tarrazo, miembros de la comisión que examinó la propuesta para investir al presidente con poderes extraordinarios. Vale la pena citar en extenso el informe del 24 de agosto. Los parlamentarios no podían creer que la Constitución pudiera sufrir de graves defectos: ‘‘Suponer que la Constitución es para sólo el tiempo de paz, es olvidarse de que se dio en tiempo de guerra, y es presuponer que el congreso constituyente tuvo por necesaria y perdurable la paz en la República, o que dejó *el inmenso vacío de cómo había de gobernarse la nación en tiempo de guerra...*’’.[404] No estaban dispuestos a aceptar la consecuencia lógica del tal vacío, es decir, que *el go-*

402 *El Sol*, 23 de agosto de 1829. El título del editorial era ‘‘¡Los hediondos y osorios calabozos abren ya sus cavernas para recibir a los amigos de la libertad!’’ Cursivas nuestras.

403 *El Sol*, 24 de agosto de 1829. Cursivas nuestras.

404 ‘‘...es no haber parado la vista en el párrafo primero de la carta en que el congreso general aseguró decretarla para fijar la independencia de la nación; y no haberse detenido en el artículo último, que previno que jamás se podrán reformar los artículos de ella que establecen la división de los poderes supremos de la federación y de los estados...’’.

bierno legítimo era imposible durante las emergencias, puesto que las amenazas no podían ser enfrentadas legalmente:

> Mas fingiendo debiere cesar en el tiempo de guerra, la consecuencia que luego fluye es esta, luego de declararse la guerra acabó la potestad legislativa del congreso, feneció la del presidente, se aniquiló la de los tribunales, porque uno, otro y los otros no tienen potestad natural para dar leyes, gobernar y fallar, y no más pueden que lo que pueden por la Constitución, y no puede durar su autoridad un momento mas de lo que dure esta Carta. Luego en tiempo de guerra había de quedar acéfala la nación mexicana y todos sus individuos vueltos al estado natural, quedarían absueltos de toda obligación, roto su pacto, ninguno superior, ninguno súbdito y libres todos para tomar el rumbo que más adaptare a su capricho. ¡Horrorísima anarquía! ¿Y en ese estado se cree que la nación mexicana tendrá más expedición para defender y sostener su independencia? Pero adelante, si así hubiere de ser, ¿de dónde tomará el Senado la facultad de habilitar al poder ejecutivo sobre y contra la misma Constitución?... ¿Cómo podemos esperar que la nación había de reconocer al presidente investido de las facultades omnímodas? Los particulares que sean insolentes le burlarán: los malvados que buscan ocasión para alzamientos se le sublevarían, y los más templados, los que obran por conciencia, dirían en público o a solas, no somos obligados a la obediencia, y de cierto no quedaba derecho para enfrenar y castigar a ninguno.[405]

A pesar de que los legisladores no estuviesen dispuestos a aceptar sus propias conclusiones lógicas, el razonamiento de los senadores era impecable. La concesión de facultades extraordinarias ilegales era un reconocimiento implícito de que la Constitución era defectuosa. La ausencia de medios legítimos para enfrentar las emergencias comprometía seriamente la legitimidad del gobierno constitucional. El informe proponía rechazar la propuesta de conceder amplios poderes de emergencia, puesto que tal autorización violaba la división de poderes, y porque ponía en manos del Ejecutivo al Judicial, cosas que escapaban al poder de los senadores. En lugar de ello, la comisión proponía decretar un préstamo forzoso y endurecer el control sobre la prensa.

El Senado no votó el informe y fue regresado a la comisión. El 25 de agosto fue rechazado, y en su lugar el Senado aprobó la propuesta de los diputados de concederle facultades extraordinarias al presidente. Sin em-

405 *Idem*.

bargo, se le hicieron dos enmiendas: una prohibiéndole al presidente disponer de la vida de los mexicanos o mandarlos al exilio, y la otra requería al Ejecutivo informarle al Congreso sobre el uso que haría de las facultades extraordinarias cuando este último se reuniera en sesiones ordinarias. El informe, sin embargo, no implicaba responsabilidad.[406] El senador Tarrazo hizo público su voto particular: ‘‘no creo necesarias las facultades extraordinarias. Tampoco las considero útiles sino perjudiciales. Sin embargo estoy por el acuerdo de la Cámara de diputados, escogiendo entre males, que es lo único que se presenta a mi vista’’.[407] El decreto enmendado de facultades extraordinarias fue promulgado el 25 de agosto de 1829. Dos días después el Congreso cerró sus sesiones.[408] La ley autorizaba al presidente, hasta que el Congreso se reuniera, ‘‘para adoptar cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la Independencia, del sistema actual de gobierno y de la tranquilidad pública’’. El decreto incluía las dos enmiendas ya mencionadas.[409] *El Sol* lamentó la promulgación de la ley en un memorable editorial:

> ...decimos, como el sabio de Salamanca, impugnado la opinión de Montesquieu, de que ‘‘en ciertas circunstancias debe suspenderse el efecto de las leyes protectoras de la libertad individual, y cubrirlas con un velo a la manera que en ciertos tiempos se cubrían con un velo las imágenes de los dioses’’. Una figura de retórica por hermosa y brillante que sea, no es una razón y a pesar de mi respeto a un hombre que justamente ha sido llamado el legislador de las naciones, me atrevo a pensar que con buenas leyes que prevean todos los casos posibles, y para los que no puedan prever se den buenas reglas generales, no puede haber circunstancias en que convenga suspender las garantías de la libertad individual. Si las leyes generales indican las medidas que deben tomarse en estas y otros casos semejantes, no será necesaria una ley odiosa de excepción.

406 Las enmiendas fueron introducidas por los senadores Rejón, Gómez Farías, Moreno y Acosta. La redacción del artículo se cambió de ‘‘El gobierno dará cuenta al Congreso de sus acciones’’ por ‘‘El gobierno manifestará’’, *El Sol*, 2 de septiembre de 1829.

407 25 de agosto de 1829. Voto de Tarrazos en *idem*.

408 Mateos, *Historia parlamentaria*, pp. 553-589.

409 ‘‘Art. 1. Se autoriza al Ejecutivo de la Federación para adoptar cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la independencia, del sistema actual de gobierno, y de la tranquilidad pública. 2. Por el artículo anterior no queda el gobierno autorizado para disponer de la vida de los mexicanos, ni para expelerlos del territorio de la República. 3. Esta autorización cesará tan luego como el congreso general se reúna en sesiones ordinarias. 4. Las actuales sesiones extraordinarias se cerrarán tan luego se publique esta ley. 5. El gobierno manifestará al congreso en su reunión ordinaria del próximo enero, la necesidad que ha tenido en los casos en que ha hecho uso de las facultades que le concede el Art. 1’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, p. 151.

Los editores se preguntaban: ‘‘¿Es el punto el desacreditar el sistema del que debemos salvarnos bajo cualquier circunstancia, al presentarlo ante la plebe como débil, impotente, y como incapaz de proveer para la seguridad y la felicidad del Estado? ¿No es esto hacer espacio para que los descontentos se presenten a sí mismos al pueblo como defensores de sus libertades?’’ Si la lentitud reflexiva de los cuerpos legislativos, afirmaban los editores de *El Sol,*

> fuese un obstáculo a la defensa y seguridad de las naciones, y si las garantías individuales fuesen arrecifes donde los gobiernos infaliblemente naufragaran, los hechos habrían ya expuesto las brillantes teorías de los filósofos, la libertad, dándole poderosos e irrebatibles argumentos al absolutismo y el gobierno republicano habría desaparecido ante la vista de los cetros. [410]

El 6 de agosto, *El Sol* reconoció que la batalla contra las facultades extraordinarias se había perdido. El asunto, afirmaba su editorial, ‘‘se ha terminado’’.[411] Debe hacerse notar que entre los senadores que habían votado a favor del decreto se encontraban dos prominentes liberales: Gómez Farías y Rejón, que en 1822 y 1824 se habían opuesto a los poderes de emergencia. Guerrero se dirigió al Congreso en su última sesión:

> Mis conciudadanos no llorarán una lágrima por el abuso de tan terribles facultades. [El gobierno] empleará su poder y sus recursos contra el enemigo y para asegurar al ciudadano el libre uso de sus derechos sociales... Retiraos tranquilos, señores, sobre el uso que hará el gobierno del depósito sagrado que le habéis confiado. La aplicación de las facultades extraordinarias no os dará lugar a un solo remordimiento.

El presidente del Congreso replicó:

> [El Congreso General] convencido después de muy serias, luminosas y detenidas discusiones; de que es imposible que un gobierno que no tenga todos los medios, toda la energía, y poder bastante para enfrenar la licencia del interior y repeler la invasión de enemigos tan crueles y obstinados como los españoles, convencido, pues, repito de expeditar tan graves difi-

410 *El Sol,* 25 de agosto de 1829. El ‘‘sabio’’ de Salamanca al que se refieren los editores era Salas, quien había escrito un tratado de derecho constitucional: *Derecho público constitucional*.

411 *El Sol,* 26 de agosto de 1829. ‘‘La cuestión quedó resuelta al haber de los mexicanos pronto para ponerse, como lo estaba desde antes, a la disposición del gobierno para salvar a la patria, su independencia y el régimen federal, quedando garantizada de nuevo la seguridad individual por el artículo 2do de la misma ley, que iniciado en la cámara de senadores fue aprobado en la de diputados’’.

> cultades y la alternativa funesta de perderse para siempre la existencia política y los derechos sociales de un gran pueblo, o de suspender el goce de estos por un corto periodo, se decidió por el último extremo confiando en las manos puras del Ejecutivo, el depósito sagrado de nuestras patrias libertades, persuadido... de que jamás abusará del poder con que la ley acaba de investirlo.[412]

Los invasores españoles fueron derrotados en Tampico, y el 10 de septiembre de 1829 se rindieron, sólo dieciséis días después de que el Congreso invistió a Guerrero con facultades extraordinarias. [413] El gobierno, sin embargo, no renunció a sus poderes. Puesto que el decreto del 25 de agosto había autorizado al Ejecutivo hasta enero, el gobierno de Guerrero retuvo las facultades extraordinarias y las utilizó con liberalidad. En los tres meses siguientes promulgó no menos de veinticinco leyes bajo la autoridad de las facultades extraordinarias, la mayoría de ellas después de que los españoles habían sido derrotados y la emergencia había concluido. Las imprentas del gobierno trabajaron frenéticamente.[414] El patrón sentado por la ley del 23 de deciembre de 1824 se repitió; el gobierno reemplazó los procedimientos legislativos normales y decretó leyes sobre un amplio ámbito de materias. Bajo la autoridad de las facultades extraordinarias, entre otras cosas, confiscó propiedades y rentas, ofreció paga doble al ejército, expidió licencias a casinos, otorgó perdones, reprimió a la prensa, creó nuevas unidades militares, decretó préstamos forzosos, abolió la esclavitud, estableció un hospicio nacional para soldados lisiados, reorganizó el acuñamiento de moneda, estableció nuevas aduanas en California, reorganizó el servicio exterior, alentó las pescaderías y convocó al Congreso a un nuevo periodo legislativo. El presidente inclusive utilizó sus facultades para evitar los tribunales ordinarios e invalidar un testamento y concederle la herencia a una de las partes en disputa en un juicio *ab intestato*, a cambio de una donación ‘‘voluntaria’’ para el go-

412 *El Sol*, 4 de septiembre de 1829.

413 Costeloe, *República federal*, pp. 225-226.

414 Algunas leyes fueron aprobadas bajo la autoridad de los poderes de emergencia en las siguientes fechas: una el 29 de agosto, tres el 2 de septiembre, dos el 4 de septiembre, una el 5 de septiembre, una el 7 de septiembre, 2 el 11 de septiembre, una el 14 de septiembre, 3 el 15 de septiembre, una el 19 de septiembre, 2 el 28 de septiembre, una el 30 de septiembre, una el 14 de octubre, una el 15 de octubre, una el 22 de octubre, una el 31 de octubre, una el 3 de noviembre, una el 20 de noviembre y finalmente una el 10 de diciembre. Para el texto completo de estas leyes véase Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, pp. 153-209.

bierno.[415] Muchas de esas leyes eran innecesarias y le produjeron al gobierno serios problemas.

El abuso de las facultades extraordinarias fue tan grande que en 1831 un nuevo gobierno invalidó la mayoría de las acciones que Guerrero había emprendido en virtud de tal autoridad.[416] Puesto que el gobierno había concedido al ejército cientos de trabajos y promociones, el Congreso fue inundado por peticiones provenientes de todas partes del país pidiendo confirmación parlamentaria de puestos y promociones.[417] La anulación de los favores hizo aún más difíciles las relaciones entre la burocracia nacional y los militares. Se tuvo que nombrar a una comisión legislativa para revisar caso por caso. En uno de sus informes, la comisión reconoció, ‘‘el serio daño causado a la república por el abuso escandaloso de las facultades extraordinarias’’.[418] ‘‘Como una consecuencia innecesaria del horroroso ataque que sufrieron las instituciones liberales el amargo día 25 de agosto de 1829, lucha hoy todavía la nación mexicana entre el empeño de quitarse de encima los gravísimos males a los que la han conducido las extraordinarias facultades con que autorizó al Poder Ejecutivo que entonces la presidía’’.[419] Puesto que los poderes de emergencia no habían sido incluidos en la Constitución, no existían límites claros a la acción estatal. Los riesgos de no regular a las facultades extraordinarias fueron evidentes por el mal uso que el gobierno de Guerrero hizo de ellas.

VI. EL GOBIERNO DE BUSTAMANTE: 1832

Algunas de las leyes que Guerrero decretó en virtud de su autoridad extraordinaria (particularmente el decreto del 4 de septiembre) alarmaron

415 El caso de la herencia de la viuda de Castañiza es frecuentemente usado como ejemplo de los abusos que Guerrero cometió bajo la investidura de facultades extraordinarias. Véase Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 173.

416 El 15 de febrero de 1831, el Congreso aprobó una ley que revocó los ascensos, confiscaciones y otras medidas tomadas por la administración de Guerrero. *Declaración relativa a los actos del gobierno en virtud de facultades extraordinarias*. ‘‘Art. 1. Se anulan los empleos, ascensos, grados, nombramientos, jubilaciones, pensiones, gracias y restituciones de empleos o sueldos concedidos o decretados por el gobierno en virtud de las facultades extraordinarias de que habla la ley de 25 de agosto de 1829’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, pp. 312-314.

417 Véase, por ejemplo, 23 de marzo de 1831. *Petición del Ministro de Guerra Facio a la Cámara de Diputados solicitando se reconsidere la anulación de beneficios a militares.* AGN: Gobernación, leg. 56(1) E:8 ‘‘Año de 1831’’, doc. 1.

418 12 de abril de 1831. *De la Sala de Comisiones de la Cámara de Representantes*. AGN: Gobernación, leg. 56(1) E: 8 ‘‘Año de 1831’’, doc. 6.

419 AGN: Gobernación, leg. 56(1) E:7 ‘‘Año de 1831’’.

a la oposición. Existía la impresión de que había comenzado una era de persecución e intolerancia.[420] Para el aristocrático *El Sol*, la autorización de facultades extraordinarias había finalmente elevado al poder a los demagogos. El Ejecutivo había perdido cualquier rastro de prestigio, y Guerrero parecía incapaz de gobernar al país. Para el otoño de 1829, era ampliamente sabido que el vicepresidente Bustamante, Santa Anna y Melchor Múzquiz estaban conspirando para derrocar a Guerrero. A principios de noviembre de 1829 la guarnición de Campeche se rebeló y emitió un plan que pedía el establecimiento del centralismo.[421] El 4 de diciembre, el ejército de reserva de Jalapa emitió otro plan. El artículo 3 del Plan de Jalapa demandaba que el Ejecutivo renunciara a sus facultades extraordinarias.[422] Santa Anna y Bustamante fueron invitados por los rebeldes a liderear la revuelta. Una vez que el vicepresidente se hubo unido a la insurrección, la mayoría de los líderes militares cambiaron de bando. Guerrero entonces prometió renunciar a sus poderes extraordinarios, pero ya era demasiado tarde. El 16 de diciembre de 1829 Guerrero abandonó la capital a la cabeza de un pequeño ejército. El ministro Bocanegra fue entonces nombrado presidente interino por la Cámara de Diputados. Una semana después, Luis Quintanar, gobernador de la ciudad de México, se rebeló y depuso a Bocanegra. Lanzó una proclama afirmando que el nombramiento de Bocanegra había sido nulo puesto que el Congreso había sido convocado por el presidente bajo la autoridad de sus ‘‘facultades extraordinarias ilegítimas’’.[423] Guerrero se percató de que no había nada que hacer y se retiró al sur del país. Bustamante entró a la ciudad de México el 31 de diciembre de 1829. Una vez más, el Congreso ratificó el cambio reconociendo al vicepresidente Bustamante como nuevo jefe del Ejecutivo.[424] Muchos moderados aceptaron la transferencia del poder porque creían que Guerrero había abusado de su poder. Esperaban que el nuevo gobierno restauraría el orden y la tranquilidad. Sin embargo, pronto se hizo evidente que el precio de la estabilidad sería muy alto. El nuevo régimen se volvió autoritario, elitista y clerical. El gobierno también intentó controlar a los estados.

420 Costeloe, *República federal*, pp. 238-239.
421 *Ibid*., pp. 242-243.
422 El plan es reproducido en Bustamante, *Continuación del cuadro histórico*, pp. 307-308.
423 Costeloe, *República federal*, p. 245.
424 Rodríguez, ‘‘Origins of 1832 Rebellion’’, p. 149.

En febrero de 1831 el gobierno capturó y ejecutó al ex presidente Guerrero. Solamente un pequeño grupo de diputados en la capital continuaron oponiéndose a Bustamente. Los continuos excesos del régimen y su maltrato del Congreso convencieron a un número de influyentes moderados de que no podían ya tolerar ''la progresiva destrucción de las libertades civiles''.[425] Sin embargo, este grupo no fue capaz de convencer a ninguno de los líderes militares para que se rebelara. El gobierno, temeroso del descontento de algunos de los generales clave, hizo algunos movimientos para modificar la jerarquía militar en el estado de Veracruz. Esta maniobra fue contraproducente y algunos jefes locales se rebelaron el 2 de enero de 1832. Los oficiales en rebeldía invitaron a Santa Anna a liderear la insurrección. En febrero, Santa Anna se preparó para combatir al gobierno de Bustamante. No fue muy exitoso, y en mayo de 1832 el gobierno todavía esperaba derrotar a los rebeldes. La mayoría de los estados no se habían unido a la revuelta, pero Santa Anna controlaba los puertos clave de Tampico y Veracruz.

Mientras que la resistencia armada se extendía por el país, el gobierno intentó destruir a la oposición en la capital. Cientos de personas fueron arrestadas; ''la policía secreta y los guardias uniformados vagaban por la ciudad arrestando a los sospechosos de ser subversivos''.[426] Claramente, el gobierno de Bustamante había violado la Constitución para librar la guerra. A diferencia de sus predecesores, el gobierno simplemente ignoró a la Constitución y no buscó justificaciones legales bajo el disfraz de las facultades extraordinarias. La inmunidad parlamentaria no fue respetada, y prominentes senadores tuvieron que esconderse para evitar ser apresados. Para julio de 1832, la posición del gobierno se había deteriorado significativamente. Cinco estados se encontraban en abierta rebeldía y otros estaban a punto de unírseles. Bustamante decidió hacerse cargo personalmente de las fuerzas federales, y el 17 de agosto de 1832 dejó la capital. Melchor Múzquiz fue designado presidente interino.[427] La policía tenía órdenes de disparar a los líderes de la oposición donde fuesen encontrados. Sin embargo, el gobierno había perdido el control sobre la mayoría del país. El 4 de octubre tres estados más se unieron a Santa Anna. Los ejércitos insurgentes convergieron en la ciudad de México. El 5 de octubre cayó la vecina ciudad de Puebla. Cuando Santa Anna se encontró a las puertas de México, el pánico

425 *Idem*.
426 *Ibid*., p. 159.
427 Costeloe, *República federal*, pp. 327-350.

hizo presa en la capital.[428] El 9 de octubre de 1832, el Congreso cerró sus sesiones y le concedió a Múzquiz facultades extraordinarias.[429] La ley autorizó al gobierno para obrar ‘‘en lo gubernativo y militar, según lo exijan las circunstancias, para terminar la presente revolución, adoptando las medidas que sean más a propósito y sean conformes al sistema federal’’.[430] El diario oficial *El Registro* afirmó ese día: ‘‘...en revoluciones de la clase de la que nos agita se agolpan y multiplican los sucesos, los cuerpos deliberantes no pueden acudir con la celeridad que es necesaria en tales casos a proveer al ejecutivo de los convenientes remedios, y suele... inutilizar su eficacia porque se transpiran con más facilidad que cuando se acuerdan y aplican por pocos individuos’’.[431] Según el diario de oposición *El Fénix de la Libertad,* el Congreso había cometido un atropello: ‘‘Esas cámaras abominables han consumado sus maldades erigiendo en dictador al Sr. Múzquiz... Ya se ocupa de la destrucción de la libertad de prensa, ya está formando la lista de los proscriptos...’’.[432] El 16 de octubre, el gobierno declaró a la capital bajo sitio.[433] *El Fénix* afirmaba que ‘‘desde ha que somos independientes, no habíamos visto una autorización semejante’’.[434] Previsiblemente, el diario fue clausurado al poco tiempo por el gobierno. Bajo la autoridad de las facultades extraordinarias el régimen recompensó a los cuerpos de seguridad de la ciudad (octubre 27), aumentó las alcabalas (noviembre 15-17) y decretó nuevos impuestos de la ciudad (diciembre 11).[435]

El 5 de diciembre de 1832 Bustamante fue derrotado de manera decisiva. Tres días después capituló. Se llegó a un acuerdo mediante el cual Bustamante y sus oficiales irían al exilio mientras que Gómez Pedraza

428 *Ibid*., 344.

429 Sesiones extraordinarias, 1832. *Sobre facultar al gobierno en lo gubernativo y militar para terminar la presente revolución, y suspender las actuales sesiones extraordinarias*, AGN: Gobernación, leg. 56(1) E:9 ‘‘Año de 1832’’. El 1 de octubre de 1832, el Senado aprobó una propuesta de la cámara baja para concederle facultades extraordinarias a Múzquiz. Véase aquí la primera versión del decreto en el periódico opositor *El Fénix de la Libertad*, 8 de octubre de 1832.

430 Ley del 8 de octubre de 1832. *Se faculta extraordinariamente al gobierno y se suspenden las sesiones extraordinarias,* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana,* vol. 1, p. 452.

431 *Registro Oficial,* 8 de octubre de 1832.

432 *El Fénix de la Libertad*, 8 de octubre de 1832.

433 16 de octubre de 1832. Decreto. *Declaración de estado de sitio.* Antes, el 12 de octubre, el gobierno había concedido una amnistía a los desertores. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, p. 453.

434 Véase *El Fénix de la Libertad*, 13 de octubre de 1832.

435 *Registro Oficial*, 17 de octubre de 1832. ‘‘Se declara en estado de sitio la ciudad de México. Todo el que perturbare el orden público será juzgado militarmente con arreglo a ordenanza’’. El texto completo de estas leyes se puede consultar en Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, pp. 453-469.

asumiría la presidencia para supervisar elecciones estatales y nacionales. Como parte de este arreglo, el gobierno, utilizando sus facultades extraordinarias, finalmente revocó la ley del 27 de septiembre de 1823 y reafirmó el *habeas corpus*.[436] En las elecciones de 1833 Santa Anna, quien se había convertido en uno de los hombres más populares del país, fue electo presidente.[437] Al comienzo de los pronunciamientos de 1832 la ausencia de poderes de emergencia significó que el régimen de Bustamante hizo a un lado a la Constitución para combatir la primera guerra civil real desde de la independencia. Mientras que al principio el gobierno actuó sin tener una justificación legal, al final, cuando estuvo a punto de caer y nada podía hacerse, se concedieron facultades extraordinarias ilegales al régimen (véase abajo las reflexiones de Alamán sobre la efectividad de las facultades extraordinarias). Tal autorización fue vista por muchos como una evasión del Congreso de sus responsabilidades.[438]

VII. Reformas liberales y poderes extraordinarios: 1833

Santa Anna, sin embargo, no asumió el poder puesto que decidió permanecer en su hacienda en Veracruz. El vicepresidente Valentín Gómez Farías tomó las riendas del Poder Ejecutivo el 20 de abril de 1833. [439] El nuevo gobierno lanzó la primera reforma liberal en México. El régimen intentó reformar al ejército, a la Iglesia y a la educación pública. Pronto el clero y los militares reaccionaron. Azuzado por los aristócratas, Santa Anna regresó a la capital y se hizo cargo del gobierno a mediados de mayo de 1833. Una semana más tarde estalló una revuelta en Morelia.[440]

436 18 de diciembre de 1832. Ley. *Cesan las leyes que expresa relativas a ladrones y otros reos que deban ser juzgados militarmente*. ''1. Cesa la ley de 27 de Setiembre de 1823 y sus concordantes de 6 de abril, 4 de junio 1824 y 3 de octubre de 1825. 2. Las causas de que hablan las leyes derogadas por el artículo anterior, y se hallen actualmente pendientes en los tribunales militares pasarán a los que corresponda su conocimiento, según la constitución y leyes. 3. Todas las autoridades civiles y militares, bajo la más estricta responsabilidad, perseguirán y aprehenderán a los delincuentes y harán las primeras averiguaciones, poniendo a los reos dentro de 48 horas a disposición del juez o tribunal competente''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, p. 470. El 6 de abril de 1833, el diputado Ramírez introdujo la siguiente propuesta en el Congreso: ''Queda abolida la ley de 27 de Septiembre de 1823 y prohibido para siempre la creación de tribunales extraordinarios, la suspensión de las fórmulas protectoras de la libertad en la administración de justicia y la sanción de leyes de proscripción''. Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. 8, p. 283.

437 Rodríguez, ''Origins of 1832 Rebellion'', pp. 160-161.

438 Vázquez, Josefina Zoraida, ''Los pronunciamientos de 1832: aspirantismo político e ideología'', en Rodríguez, *Patterns of Contention*, p. 183.

439 Costeloe, *República federal*, p. 371.

440 *Ibid*, pp. 384-385.

Sólo le había tomado siete semanas al ejército y a la Iglesia preparar una rebelión. A comienzos de junio estalló otra revuelta en un pueblo cerca de México. El Congreso se reunió el 1o. de junio de 1833, y una semana después le concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo.[441] El Congreso autorizó al gobierno para ''dictar todas las medidas que juzgue convenientes al restablecimiento del orden y conservación de las instituciones federales''. Este poder extraordinario debía ejercerse en la jurisdicción federal y en aquellos estados que se habían rebelado contra el gobierno. El congreso podía extender esta autorización que se daba originalmente por cuatro meses solamente. En virtud de las facultades extraordinarias, el gobierno restringió el acceso a la capital y reguló el tránsito a caballo (junio 2), confiscó armas de fuego e incrementó el número de la milicia cívica (junio 5), y autorizó a los comandantes del ejército a degradar o expulsar a los oficiales sospechosos (junio 6).[442] Esta vez el *El Fénix* alabó al Congreso por conceder facultades extraordinarias al vicepresidente Gómez Farías, puesto que ''la presente revolución tiene por objeto destruir las instituciones y encontrándose el ejecutivo en la necesidad de que su poder sea robustecido, las cámaras acordaron investirlo de todas las facultades necesarias para sostener la actual forma de gobierno y han suspendido sus sesiones''.[443]

El gobierno de Gómez Farías utilizó sus facultades extraordinarias no solamente para suprimir las rebeliones clericales, sino para llevar a cabo las reformas previstas. El 23 de junio de 1833 el gobierno promulgó la famosa *Ley del caso*, que ordenaba que 51 individuos fueran expulsados de México por seis años e imponía el mismo castigo a cualquier otra persona que estuviese ''en el mismo caso''.[444] El gobierno también juzgó a varios miembros prominentes del gobierno de Bustamante. Los juicios,

441 8 de junio de 1833. Bando. *Se faculta al Supremo Gobierno para dictar medidas a fin de restablecer el orden y consolidar las instituciones federales*. ''1. Se faculta al supremo gobierno para dictar todas las medidas que juzgue convenientes al restablecimiento del orden y conservación de las instituciones federales. 2. Sólo se harán uso de estas facultades dentro del distrito y territorios de la Federación, en los lugares fronterizos y litorales de la República, y en los estados que se hayan proclamado o proclamen cualquier plan que contravenga a las constituciones particulares de los estados o general de la Unión. 4. Si en uso de dichas facultades desterrare o confinare el gobierno a algún individuo sólo el congreso podrá limitar el tiempo que el gobierno haya fijado. 5. El mínimo de destierro o confinación de que se habla el artículo anterior será de cuatro años. 7. El gobierno sólo hará uso de las facultades que en esta ley se le conceden por el término de cuatro meses. El Congreso podrá suspender o prorrogarlas según lo juzgue necesario''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 1, p. 532.

442 *Ibid*., pp. 528-532; Costeloe, *República federal*, p. 387.

443 7 de junio de 1833. *El Fénix de la Libertad*.

444 Galván Rivera, Manuel, *Colección de leyes y decretos del Congreso general de la nación mexicana en los años de 1833 a 1835*, México, 1840, pp. 55-56.

junto con la Ley del caso, hicieron que la vida política en México se volviera "mucho más peligrosa".[445] Los abusos no eran infrecuentes, puesto que el gobierno podía expulsar prácticamente a cualquiera. Muchos inocentes fueron exiliados en virtud de la *Ley del caso,* como Mora mismo admitiría años después cuando escribió una apología del gobierno de Gómez Farías.[446] Rápidamente los estados promulgaron leyes similares. En los meses siguientes, cientos de personas sospechosas fueron arrestadas. Sin embargo, desde el punto de vista militar, la mayoría de las revueltas fueron insignificantes.[447] Los únicos que representaban una amenaza real al gobierno eran los generales Durán, Arista y Escalada. Para el otoño de 1833, Santa Anna había suprimido las tres rebeliones. Pero, como Guerrero en 1829, el gobierno no renunció a sus facultades extraordinarias, sino en cambio las utilizó para llevar a cabo las reformas propuestas.

En octubre y noviembre de 1833, el gobierno lanzó una ofensiva contra la Iglesia: confiscó sus propiedades, cerró conventos, abolió el diezmo, cerró la Universidad y prohibió todas las ventas no autorizadas de propiedades del clero. Muchos estados imitaron al gobierno federal y adoptaron varias medidas anticlericales.[448] El patrón que había tomado forma en 1824, con la Ley del 23 de diciembre, de hacer un mal uso de las facultades extraordinarias para propósitos distintos a enfrentar una emergencia, fue consolidado por Guerrero en 1829 y alcanzó su cenit durante el gobierno de Gómez Farías. En virtud de la autoridad de las facultades extraordinarias el gobierno reformó la educación pública, intentó reducir al ejército, reguló el uso de puertos, adquirió deuda pública y reformó el sistema postal, entre otras cosas.[449] Los excesos están menos do-

445 Tenenbaum, Barbara A., "'They Went That way': The evolution of the *Pronunciamiento,* 1821-1856", en Rodríguez, *Patterns of Contention*, p. 195.

446 Véase la *Revista Política* del propio Mora en sus *Obras sueltas*, París, Librería de la Rosa, 1837. "Los que proclamaban la dictadura perpetua y absoluta, cuando comenzaron a sentir en sí mismos los resultados de otra que no lo era tanto, se desataron en quejas e invectivas contra el poder extraordinario acordado por las Cámaras y ejercido por el gobierno, y es necesario convenir en que se abusó de él con una prodigalidad escandalosa... el general Santa Anna... abusó de éstas sin término ni medida".

447 Costeloe, *República federal*, p. 394.

448 *Ibid.*, p. 396.

449 Un total de cuarenta y nueve órdenes, leyes y decretos fueron expedidos por el gobierno. Para una lista completa de las leyes decretadas por el gobierno en virtud de sus facultades extraordinarias véase *Copias de las órdenes dictadas en virtud de facultades extraordinarias del Supremo Gobierno; Indice de las providencias dictadas por el Supremo poder ejecutivo en virtud de las facultades extraordinarias que le confirió el congreso general en 8 de junio de 1833; Copias de órdenes dictadas en virtud de facultades extraordinarias,* AGN: Gobernación, leg. 56(2) E:19,20, 22 "Año de 1833".

cumentados para este periodo que para el de Guerrero, pero no son ni por mucho menos significativos. Algunos de ellos fueron cometidos por Gómez Farías, mientras que otros fueron responsabilidad de Santa Anna actuando como presidente. Baste un botón de muestra para probarlo: el 14 de noviembre de 1833 el ministro de Finanzas, en virtud de las facultades extraordinarias del Supremo Gobierno, ordenó que se pagara a ''Federico Waulthier la colgadura o pabellón que construyó en su taller para la cama de su excelencia''.[450] Las facultades extraordinarias también fueron utilizadas por el gobierno como armas de partido contra prominentes generales, y muchos de ellos fueron cesados de sus posiciones en el ejército.[451] La posibilidad de ser echados y mandados al exilio redujo el costo de rebelarse para algunos de los jefes militares que estaban inciertos.

Santa Anna pasó la mayor parte de su tiempo suprimiendo pronunciamientos, pero en 1833 regresó a la capital y recobró su autoridad. Pronto chocó con un Congreso reformista que intentaba reducir el tamaño del ejército. Santa Anna le solicitó que dejara de debatir tales medidas. Sin embargo, en abierto desafío al presidente, el 15 de noviembre el Congreso promulgó una ley que suprimía varias unidades militares. Santa Anna no cedió. Utilizando las facultades extraordinarias que le había conferido el Congreso en junio, decretó su propia ley. El resultado fue un conflicto de autoridad. Cuando Santa Anna pidió permiso al Congreso para retirarse a su hacienda, pareció que los reformistas en el Congreso y el vicepresidente habían ganado. Sin embargo, el presidente sólo se estaba reposicionando. La oposición aristocrática y clerical pronto se reorganizó y comenzó a conspirar contra el gobierno reformista. Pequeñas revueltas estallaron a lo largo y ancho del país. La oposición utilizó la Ley del caso como ejemplo de la ausencia de libertad en el país. El mismo argumento había sido hecho antes con respeto a la ley del 27 de septiembre de 1823. El diario *El Mosquito* afirmaba ''ha sido ya un largo tiempo desde que la Constitución ha terminado''. Nadie estaba seguro de los caprichos del vicepresidente.[452] Mientras tanto, los conservadores trataban de convencer a Santa Anna de que se hiciera cargo de la situación. Finalmente, el 24 de

450 14 de noviembre de 1833. *Copias de las órdenes dictadas en virtud de facultades extraordinarias del Supremo Gobierno,* AGN: Gobernación, leg. 56(2) E:22 ''Año de 1833''.

451 Entre los actos dictatoriales del gobierno de 1833, afirmaba Mora, estuvieron los despidos de los generales Negrete y Echávarri**.** Alamán había formulado acusaciones similares contra el gobierno de Guerrero.

452 *El Mosquito Mexicano,* marzo 18, 21 y 25 de 1834, citado por Costeloe, *República federal,* p. 422.

abril de 1834 lograron que éste regresara a la capital y despidiera al vicepresidente liberal. Al día siguiente dos ministros renunciaron. La Ley del caso fue parcialmente revocada y el 14 de mayo Gómez Farías renunció a su puesto y abandonó el país.[453]

Los centralistas y una facción conservadora clerical ganaron la mayoría en las elecciones parlamentarias de 1834. El nuevo Congreso abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835. La Asamblea Legislativa se declaró a sí misma ‘‘por la voluntad de la Nación’’ autorizada para enmendar la Constitución de 1824. El 9 de septiembre, el Congreso se disolvió e inmediatamente se reconstituyó como una sola Asamblea Constituyente. El 3 de octubre, el sistema centralista de gobierno fue adoptado *de facto* cuando el Congreso aprobó una ley que disolvía las legislaturas estatales y sujetaba a todos los gobernadores al control directo del centro. Pasó todo un año mientras que se redactaban varias leyes constitucionales. Finalmente, el 29 de diciembre de 1833 las Siete Leyes reemplazaron a la Constitución Federal de 1824.[454]

VIII. CONCLUSIONES: ARGUMENTOS TEÓRICOS

Cuando José María Luis Mora reflexionó sobre el fracaso de la reforma liberal de 1834, consideró que el vicepresidente Gómez Farías había mostrado ‘‘un excesivo respeto por las formas constitucionales’’. Puesto que no existía un consenso básico entre las facciones, la Constitución estaba destinada de cualquier forma a desaparecer. Mora aducía que, como consejero de Gómez Farías, había tratado de convencer al vicepresidente de que ‘‘no les quedaba otro arbitrio para salir del paso que *un acto dictatorial* de las Cámaras, del presidente o de ambos poderes a la vez, por el cual se hiciesen desaparecer el *fuero eclesiástico y militar* y el artículo de la Constitución que lo garantiza’’.[455] De acuerdo con Mora, Santa Anna, en lugar de hacer esto, había empleado sus facultades extraordinarias para fortalecer la posición del ejército.

Las recomendaciones de Mora son sorprendentes viniendo de uno de los mejores discípulos de Constant. Como ya se ha hecho notar, Mora no

453 *Ibid*., pp. 425-430. La Ley del caso fue enteramente derogada el 21 de junio de 1843.

454 *Ibid*., pp. 431-436.

455 ‘‘De todos modos la *Constitución* debía acabar por desplomarse, en razón de que las fuerzas destinadas a sostenerla, lejos de conspirar al efecto, tiraban en direcciones contrarias o se hallaban en diametral oposición....’’ Mora, José María Luis, *Revista política*, en Briseño Senosiain, Lillián y Suárez de la Torre, Laura (comps.), *Mora legislador*, México, Cámara de Diputados, 1994, p. 329.

era un lector superficial de la escuela constitucional francesa. En sus escritos de mediados de 1827 había adoptado el rechazo a los poderes de emergencia. ¿Qué le había ocurrido a Mora? De acuerdo con Hale, Mora había descubierto que el constitucionalismo liberal que preconizaba Constant era un obstáculo a la modernización de la sociedad mexicana. Los privilegios del ejército y de la Iglesia no podrían ser destruidos si la Constitución liberal era observada rigurosamente.[456] Antes de que las teorías de Constant pudiesen tener algún significado debían barrerse los residuos del pasado.[457]

Aunque la desilusión constitucional de los liberales mexicanos ha sido adscrita a los obstáculos presentados por un orden político tradicional, existe también otra razón. No sólo era inoperante el modelo constitucional liberal en presencia de privilegios corporativos, sino que su aplicabilidad general también fue puesta en duda por la experiencia, puesto que ese modelo había sido incapaz de proveerle a los gobiernos medios legítimos para lidiar con las crisis políticas. Éste es un punto general que va más allá de la experiencia mexicana. No sólo las lecciones de un patrón tradicional de autoridad hicieron que los liberales se volvieran cada vez más escépticos. También empezaron a observar el ‘‘inmenso vacío’’ que la Constitución había dejado en tiempos de turbulencia.

Los historiadores políticos han señalado que Mora y Alamán, las cabezas intelectuales de facciones opuestas, estaban de acuerdo en un asunto: excluir a los poderes de emergencia de la Constitución de 1824 había sido un error.[458] En *México y sus revoluciones*, Mora reflexionó sobre las deficiencias de la Constitución de 1824. La Constitución, se quejaba Mora en 1836, había sido secuestrada por las comisiones militares. También lamentaba los abusos de las facultades extraordinarias, pero aún así insistía en que tales facultades eran necesarias. Mora reconoció:

> Enhorabuena que en circunstancias apuradas, se autorice al gobierno para salvar hasta cierto punto las fórmulas, pero esto debe ser por un tiempo limitado y nunca debe extenderse hasta la privación de la vida. Las comisiones militares en ningún caso posible deben existir, y las facultades extraordinarias sólo en el caso de una abierta y armada sublevación y por el tiempo que ella dure. Conceder éstas últimas, como ha sucedido, en plena

456 Hale, *El liberalismo*, p. 114.
457 *Ibid*., p. 128.
458 Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, pp. 226-227.

> paz, y mantener a la nación por diez años bajo el poder de la ordenanza, aunque se ha visto, es una cosa inexplicable.[459]

Mientras se ocultaba, Lucas Alamán, el líder del partido aristocrático, escribió una apología del gobierno de Bustamante. En su *Examen imparcial de la administración del General Bustamante,* Alamán criticó a las facultades extraordinarias: ''estas facultades, porque son extraordinarias, a menudo llevan una marca de odiosidad''. Más aún, a menudo no eran concedidas en el momento en que eran requeridas. Según Alamán, el patrón a través del cual la turbulencia política se desarrollaba en México estaba bien establecido. Un hombre ambicioso, con cualquier pretexto que pudiese encontrar, se rebelaba. El gobierno iniciaba entonces negociaciones con su súbdito en rebelión, y de esta forma se perdía un tiempo precioso para actuar. Mientras tanto, la revolución tomaba forma, las fuerzas del gobierno se debilitaban. Entonces varias leyes de excepción eran debatidas en el Congreso, todas ellas insuficientes para suprimir la revuelta, y al final, el gobierno recurría a las facultades extraordinarias cuando la oportunidad para concederlas se había perdido y cuando eran, por lo tanto, inútiles. Alamán argumentaba:

> Si por el contrario se hubiese establecido por regla general en la Constitución... lo que debe hacerse en los casos no muy raros de turbaciones públicas, el Gobierno podría hacer uso en tiempo oportuno de una amplitud de facultades que vendrían a ser ordinarias, aunque sólo aplicables en tiempos y circunstancias determinadas, y las revoluciones cesarían de ser tan frecuentes y peligrosas habiendo una mano fuerte pronta y siempre con el poder suficiente para reprimirlas.[460]

459 ''La ley fundamental mexicana... ha dejado al congreso general una autoridad sin límites, de la cual se ha abusado sin interrupción, decretando sin cesar facultades extraordinarias y expidiendo leyes de excepción; por las primeras ha estado autorizado casi siempre el gobierno para disponer de las personas unas veces, de las propiedades otras, y no pocas ha tenido a su disposición ambas cosas; por las segundas, para ciertos delitos se han proscrito todas las fórmulas tutelares de la libertad civil y de la seguridad individual, poniéndose toda la nación a disposición de comisiones militares que han cometido los excesos propios de la ferocidad de su carácter, sirviendo bajamente a las venganzas y rencores del poder y de los partidos en cuyo favor ha sido secuestrada la constitución...''. Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, Mexico, Porrúa, 1986, pp. 282-283. Sobre Mora y los poderes de emergencia véase también, Aguilar Rivera, José Antonio ''La libertad posible: el Dr. José María Luis Mora y los límites del poder legítimo'', *Quórum*, México, vol. 9, núm.70, enero-febrero 2000, pp. 124-139

460 Alamán, Lucas, *Examen imparcial de la administración del general Bustamante*, 1833, manuscrito sin publicar en el Archivo Noriega, citado por Valadés, José C., *Alamán: Estadista e historiador*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, pp. 336-337.

La ausencia de poderes de emergencia en la Constitución, según Alamán, era una señal de *la incapacidad del gobierno para actuar con la rapidez necesaria en el momento adecuado para reprimir revueltas incipientes.* De esta forma se abrió una ventana de oportunidad a la acción extraconstitucional. Existía un incentivo a que potenciales líderes revolucionarios se pronunciaran. Por el contrario, los poderes de emergencia *constitucionales* habrían provisto un incentivo negativo para rebelarse. Los costos pudieran haber sido anticipados por los futuros revolucionarios, y las rebeliones habrían sido conjuradas. Ésta es la forma en la cual los poderes de emergencia funcionan como mecanismos emisores de señales. Por el contrario, las facultades extraordinarias *ilegales* sólo introducían incertidumbre en el sistema político. Puesto que no existían reglas bien definidas para todos los actores —tales como artículos constitucionales— no eran capaces de anticipar costos. Tampoco podían predecir las acciones de otros. En ningún lado estaban establecidos los casos en los que se podían conceder poderes de emergencia y tampoco estaban establecidos sus límites. Una vez que estas facultades eran concedidas, los líderes opositores podían recibir un golpe en cualquier momento. Los casos de los generales Negrete y Echavarri son un buen ejemplo de esto. La incertidumbre, por lo tanto, alentaba a los actores políticos a pronunciarse primero.

El papel desempeñado por las facultades extraordinarias en el fracaso de la Primera República Federal no debe ser subestimado. Aunque hubo serios conflictos interelite entre radicales y conservadores, estos conflictos no dan cuenta del fracaso del estado de derecho. Según Costeloe, ‘‘lo que produjo el colapso del gobierno constitucional fue el, en apariencia irresoluble, problema de los pronunciamientos militares contra los gobiernos en turno’’.[461] Si la ausencia de poderes constitucionales de emergencia, como aducía Alamán, alentaba las revueltas y si, como he argumentado en este capítulo, las facultades extraordinarias ilegales inclinaban a los líderes militares a pronunciarse, entonces los poderes de emergencia *sí* desempeñaron un papel significativo. La incapacidad de los gobiernos de disuadir las rebeliones es un factor clave para explicar la inestabilidad política en el México republicano incipiente. Como he tratado de demostrar, las facultades extraordinarias ilegales también dañaron la reputación de la Constitución y crearon problemas de legitimidad para los regímenes.

461 Costeloe, *República federal*, p. 443.

Mora es un buen ejemplo de cómo un brillante liberal enfrenta evidencia contraria a sus creencias más queridas. En medio de la reforma de 1833, Mora escribió un importante artículo en el cual ofrecía lo que puede ser visto como una teoría liberal de los poderes constitucionales de emergencia.[462] No se trataba solamente de que Mora favorecía y participara activamente en el gobierno de Gómez Farías, y que tal gobierno estaba intentando reformas empleando las facultades extraordinarias. La ideología tal vez le pudo haber dado a Mora una buena razón para reconsiderar la exclusión liberal de poderes de emergencia, pero sus ideas trascendían estrechas líneas ideológicas. Mora fue obligado por la experiencia mexicana a reexaminar supuestos liberales clave con respecto a las provisiones de emergencia. El desorden político, aducía Mora, no le era particular a México. El asunto de si era posible y racional el reconocer un poder ilimitado en la sociedad, al que Constant había respondido negativamente, fue otra vez considerado por Mora en 1833.[463] La experiencia de la Primera República Federal hizo que Mora afirmara que ‘‘la sociedad no debe estar indefensa ante rebeliones armadas’’. La lucha civil constituía una prueba para los gobiernos:

> No ha habido jamás en el mundo gobierno alguno que no haya salido de las reglas comunes establecidas para regir a los miembros de la sociedad, más o menos, según era mayor o menor el riesgo que corría o se figuraba correr en las turbaciones públicas, y este modo constante y uniforme de obrar es una de las pruebas más decisivas de que el orden de las sociedades no está ni puede estar sometido a reglas que sean comunes a estos diversos periodos. Los antiguos romanos nombraban unas veces un dictador, otras autorizaban a los supremos magistrados con la fórmula de *caveant consules, ne quid Respublica detrimenti capiat*; en ambos casos las formas y las personas eran diversas; pero la suma del poder público que se depositaba en sus manos era la misma, y ante ella doblaba la cerviz el pueblo más orgulloso de su independencia que se conoce en la historia.[464]

La repetición de tales eventos, aducía Mora, ‘‘necesariamente debe llamar la atención de los hombres pensadores, y suscitar dudas fundadas y dignas de examinarse sobre las reglas de conducta que de hecho se

462 Mora, José María Luis, ‘‘Reflexiones sobre facultades extraordinarias’’, *Indicador de la Federación Mexicana*, 13 de noviembre de 1833. En 1837 Mora reprodujo este artículo en su *Revista Política*. Ello prueba que no había cambiado su parecer respecto a los poderes de emergencia.

463 Hale, *El liberalismo mexicano,* p. 114.

464 Mora, *Revista Política*, p. 388.

prescriben, y las que convendría prescribir a los gobiernos en lances críticos que no dejan de ser frecuentes''.[465] Mora afirmaba que esos asuntos habían sido debatidos sin la necesaria ecuanimidad. Afirmaba que los gobiernos, al igual que los individuos, tenían un sentido de autopreservación, y para ambos éste era su primera prioridad. Esta necesidad creaba en los individuos, así como en los primeros gobiernos, un derecho discrecional de desviarse de las reglas ordinarias, de usar la fuerza y cualquier recurso disponible para repeler una agresión y preservar su existencia. Mora se preguntaba:

> ¿por qué entonces al gobierno, cuando se halla en el mismo caso, se le ha de negar un derecho semejante? Tan importante es a la sociedad su existencia como lo puede ser para el particular la suya. Si la conservación de ella funda pues en este último el derecho de atropellar con todo para salvarse, no se alcanza por qué no ha de fundar el mismo en aquella. La única diferencia que puede haber en uno y otro caso, es que el derecho del particular es natural y civil el de la sociedad; más esto nada tiene que ver con su existencia ni con el uso que se haga de él.[466]

Así, ''¿es posible y racional reconocer en la sociedad un poder ilimitado?'' Según Mora, para responder a esta pregunta era necesario distinguir entre un poder ilimitado y un poder que se desvía de las reglas ordinarias: el primero no está atado por ninguna regla, mientras que el segundo está sujeto a muchas. Tales reglas, ''son las mismas que deben moderar la conducta del particular en el caso de agresión, y que todas pueden refundirse en una sola, a saber: no causar al enemigo mayor mal que el que las circunstancias exigieren para la conservación propia''. Aunque era cierto que tales medidas eran dejadas a la prudencia, ''no puede ser de otra forma, y la razón es perentoria, porque como los casos y riesgos pueden ser infinitamente variados, y la resolución ha de ser pronta por la naturaleza misma de las cosas, no es posible establecer otro regulador que el de la opinión que cada uno se forme del riesgo momentáneo y de la eficacia de los medios de evitarlo''.[467] Según Mora: ''nadie puede dudar que semejante opinión podrá ser y aún será muchas veces poco acertada; pero esto lo que prueba es que nada puede ser perfecto en el mundo, y que hay males que no dejan de existir porque se pruebe que lo

465 *Idem*.
466 *Ibidem*, p. 39.
467 *Idem*.

son''. Por lo tanto, es necesario proveer un poder discrecional cuando sea requerido por las circunstancias. Aquí se encuentra, por ende, ''la necesidad de admitir un poder discrecional, del cual se haga el uso que convenga en el momento de obrar. He aquí *la necesidad de las facultades extraordinarias* para ciertos casos que no pueden ser otros que los de una agresión armada, a virtud de la cual se pone en riesgo la existencia de la sociedad''. Según Mora:

> las facultades extraordinarias son para la sociedad lo que para el particular el derecho de defensa contra la agresión privada, es decir, el de repeler la fuerza con la fuerza del modo que se pudiere; y así cuando el particular se ve acometido puede disparar golpes que lo salven, sin pararse ni detenerse, porque puede ser por ellos herido o muerto un tercero que sea inocente, y esto a nadie ha ocurrido que sea materia de un cargo.

Si la sociedad es atacada, no debe ser detenida por reglas ordinarias si estas no son efectivas. Es necesario señalar que las garantías constitucionales desaparecen en cada revolución que seriamente amenaza la existencia de la sociedad. Pero el asunto no es si las garantías desaparecen o no, afirmaba Mora,

> sino si es posible mantenerlas en él; mientras no se pruebe, como no se ha probado hasta hoy esta posibilidad, nada se puede adelantar contra el poder extraordinario. Por sólo el hecho de confesar, como es necesario hacerlo, que la sociedad, en ciertos casos, no puede salvarse por los medios ordinarios, es indispensable en ellos autorizarla extraordinariamente, y pasar por los inconvenientes temporales que pueda traer consigo el ejercicio de semejante poder.[468]

Según Mora, estos inconvenientes no eran evitables en su totalidad, ''pues el ejercicio del poder discrecionario de su naturaleza es expuesto al abuso; pero sí pueden reducirse a ciertos límites, para ocurrir de alguna manera a los fundados temores y recelos que necesariamente debe inspirar''. La primera limitación, ''que se encuentra en la naturaleza de las cosas'', es el tiempo.

> Como lo único que puede justificar este formidable poder son circunstancias muy apuradas, y estas son de su naturaleza pasajeras, el remedio debe

468 *Ibid*., p. 390.

> ser como ellas eventual, y de una duración ceñida a periodos determinados de tiempo, pasado el cual, debe restablecerse el curso ordinario de las cosas, y con él las garantías sociales, sin las cuales no se concibe sea posible conservar la libertad de un modo estable y duradero.

El imperio de la Constitución debe ser restaurado ‘‘desde que cesó el motivo que creó la necesidad de interrumpirlo’’. Para que la sociedad sea salvada de los conspiradores, contendía Mora, ‘‘basta con situarlos en donde no puedan hacer daño’’. Esto se logra por el derecho de arrestar o de exiliar. Puesto que un margen de error existe, advertía que sólo debían ser autorizadas estas medidas. El que ‘‘el gobierno, durante revoluciones armadas que amenazan su existencia deba quedar expedito para arrestar, confinar y extrañar’’ le parecía no sólo ‘‘una verdad muy clara, sino también una medida de indispensable necesidad’’. Inutilizar al enemigo y prevenir un golpe de mano con prontitud y rapidez, ‘‘es lo único que puede precaver una revolución y evitar que se repita y ¿cómo podrá hacerse todo esto por los trámites ordinarios de un juicio, cuya lentitud y morosidad son no sólo conocidas de todos, sino positivamente intentadas por el legislador?’’. En las peligrosas crisis, la supervivencia del gobierno depende de tomar toda ventaja que el tiempo permita, y esto se perdería si la acción se subordina a las formas ordinarias.

Mora argumentó que el derecho a arrestar no era suficiente para prevenir las revueltas. Algo más que la suspensión del *habeas corpus* era necesario. Cuando las revoluciones aún no han estallado, o cuando existen conspiraciones limitadas, entonces los males pueden ser conjurados simplemente arrestando a los sospechosos sin la necesidad de exiliar a nadie. Sin embargo, en algunos casos, ‘‘el gobierno sabe de cierto que existen algunas personas conjurando, pero carece de la evidencia suficiente para llevarlos ante un tribunal’’. En esos casos, los conspiradores son absueltos y dejados en libertad para seguir conjurando. La única solución a ese problema, afirmaba Mora, era exiliar a los sospechosos por cierto tiempo. En cualquier caso, argumentaba Mora, el exilio era mejor que los juicios llevados a cabo por comisiones militares que permitían las ejecuciones arbitrarias. Cuando los poderes extraordinarios se ejercen abierta y francamente, ‘‘dan resultados más humanos que cuando se esconden bajo las fórmulas legales y el aparato de un juicio’’.[469] He aquí un argumento *a favor* de incluir los poderes de emergencia en la Constitución, y *contra*

469 *Ibid*., pp. 392-393.

las leyes extraconstitucionales. Durante el gobierno de Bustamante, Mora acusaba: ‘‘los comandantes unas veces, y las comisiones militares otras, asesinaban por todas partes a los sublevados contra el gobierno’’. Según Mora, ‘‘las violencias de la administración de Alamán fueron menos conocidas en sus pormenores porque recayeron sobre personas incapaces de defenderse ni hacer escuchar sus quejas’’.

Mora no deseaba persuadir a nadie de la bondad de los poderes extraordinarios; los reconocía como un mal necesario. Sugirió que los poderes de emergencia fueran *limitados*, pero el ámbito de su propuesta iba más lejos que la clásica alternativa liberal. De cualquier forma, Mora aducía que aunque las facultades extraordinarias excluían la responsabilidad legal del gobierno que las ejercía, en una nación en donde la prensa era libre presuponían e implicaban una responsabilidad ante la opinión pública. Los tribunales no podían encauzar ni pedir cuenta de procedimientos emanados del poder discrecionario, ‘‘pero el público tiene un derecho indisputable para enterarse, más tarde o más pronto, de los motivos que lo han impulsado a obrar de tal manera en determinado caso. Necesario es pues, que la autoridad se conforme a sufrir esta responsabilidad que tampoco sería fácil eludir y que esté dispuesta a dar razón de su conducta cuando el caso lo exigiere’’.[470] Sin embargo, era importante no perder de vista la excepcional naturaleza del poder extraordinario. Tal poder no podía ser el regulador de los asuntos cotidianos.

470 *Ibid*., p. 395.

CAPÍTULO SEXTO

EMERGENCIAS SIN PROVISIONES DE EMERGENCIA QUIEBRE CONSTITUCIONAL E INESTABILIDAD POLÍTICA

Una característica central del periodo 1834-1856, de acuerdo con Michael Costeloe, fue la turbulencia política crónica y la aparente incapacidad de los mexicanos para establecer un sistema de autogobierno estable y duradero. Ningún presidente logró terminar su periodo presidencial, y los gobiernos cambiaron con enorme frecuencia. Innumerables revueltas o pronunciamientos tuvieron lugar, y la acción por parte de ambiciosos líderes militares se convirtió en el método normal de expresar el descontento para tratar de cambiar al gobierno.[471] La base constitucional de la nación fluctuó: de tiempo en tiempo se intentaron repúblicas federales, centrales y dictaduras. Entre 1824 y 1857 hubo dieciséis presidentes y 33 presidentes provisionales, lo que hace un total de 49 gobiernos. Entre 1821 y 1855 se reunieron veintidós congresos.[472] El fracaso de la Constitución Federal de 1824 señaló el comienzo del fin de la legitimidad constitucional en México. Para 1830, muchos liberales y conservadores habían llegado a la conclusión de que México no se encontraba listo para un genuino gobierno popular y representativo. El país seguía siendo una nación de partes vinculadas entre sí de una manera muy laxa; el gobierno nacional, basado en la capital, tenía muy poco control efectivo sobre la parte central de México, y casi ninguno sobre la periferia. Sin embargo, sería un error describir a México como un simple conjunto desagregado de provincias autónomas, cada una desarrollando sus propias estructuras económicas y políticas. Existía un gobierno nacional que hacía política, que promulgaba legislación que era aplicable, aun si no podía hacerse cumplir, en todas las regiones.

471 Costeloe, Michael P., *The Central Republic in Mexico, 1835-1846. Hombres de Bien in the Age of Santa Anna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 2.

472 Sordo, Reynaldo, ‘‘El Congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855’’, en Vázquez, Josefina Zoraida (ed.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994, pp. 142-143.

Estallaron revueltas a lo largo del país. Las rebeliones usualmente consistían en una declaración inicial por un comandante local, quien usualmente había obtenido promesas de adhesión de otros militares. Si las provincias centrales —esto es, sus guarniciones militares— se unían a este llamamiento a las armas, el régimen de la ciudad de México sabía que sus días estaban contados y que la resistencia sería inútil. Ocasionalmente, dudando de la fuerza del movimiento rebelde, rehusaban capitular, y el resultado era ‘‘un conflicto sangriento y destructivo en, y alrededor de, la capital en el que los rebeldes marchaban hacia la Ciudad de México desde las regiones aledañas’’.[473]

Sin embargo, una de las características más notables no fue tanto el militarismo como el desarrollo y la persistencia de una escena en su mayor parte civil y política. Los militares nunca fueron capaces de suprimir o controlar al Congreso nacional, el cual siempre estuvo compuesto en su mayoría de civiles. Los intentos de lograr el control a través de la manipulación electoral, y aun de suprimir al Poder Legislativo por la fuerza, casi siempre fueron de corta duración, y cada presidente militar se encontró en conflicto con la asamblea de representantes, aun cuando ‘‘éste hubiera nombrado personalmente a la mayoría de sus miembros’’.[474] En 1834 el Congreso federal había sido cerrado por el mandato presidencial de Santa Anna, quien había decidido que a partir de enero de 1835 debía elegirse uno nuevo. Después de diez años de gobierno federal tanto los liberales moderados como los conservadores estuvieron de acuerdo en aumentar la centralización del poder para permitir al gobierno nacional imponer su autoridad y mantener el control en las regiones.

El sistema federal fue atacado con los argumentos de que había sido incapaz de cumplir las expectativas que había generado cuando fue adoptado en 1824. Sin embargo, la transición a una república central no sería ni pacífica ni consensual. Primero, el gobierno central tuvo que aplastar a varias milicias estatales. La nueva Constitución centralista fue publicada el 30 de diciembre de 1836. Se efectuaron elecciones de acuerdo con la nueva carta, y Anastasio Bustamante fue electo presidente. El gobierno de Bustamante permaneció en el poder hasta 1841, cuando un golpe militar orquestado por Santa Anna derrocó y suprimió la Constitución de 1836. Las Bases de Tacubaya, un estatuto provisional, fue publicado, y

473 Costeloe, *Central Republic*, pp. 8-9.

474 *Ibid*., p. 15; Costeloe, Michael P., ‘‘Generals versus Presidents: Santa Anna and the 1842 Congressional Election in Mexico’’, *Bulletin of Latin American Research*, núm. 8, 1989.

Santa Anna gobernó al país con poderes dictatoriales de octubre de 1841 a diciembre de 1843. Después de la caída de Bustamante se convocó a un Congreso constituyente en 1842. Las labores del constituyente produjeron una Constitución federal que nunca entraría en vigor, pues Santa Anna clausuró el Congreso e impidió que éste la promulgara. Después de desbandar al Congreso constituyente, eligió a un consejo de notables para que escribiera otra carta magna. El resultado fue la Constitución centralista de 1843, o Bases Orgánicas. Santa Anna fue electo presidente en el marco de esta nueva Constitución, y en 1844 tomó posesión de su cargo. Gobernó al país hasta diciembre de 1844, cuando fue derrocado por un golpe orquestado por los poderes Legislativo y Judicial. El Congreso entonces nombró presidente a Joaquín de Herrera. A su vez, en diciembre de 1845 Herrera fue derrocado por un pronunciamiento encabezado por el general Mariano Paredes y Arrillaga.

La guerra con los Estados Unidos abrió una ventana de oportunidad para los federalistas descontentos. En el verano de 1846, el general Álvarez se rebeló en el sur contra Paredes, el cual fue finalmente derrocado el 6 de agosto de 1846, en medio de la guerra contra los norteamericanos. El 22 de agosto de 1846, la Constitución Federal de 1824 fue restaurada.

Como había ocurrido en 1834, Santa Anna fue presidente en 1846, mientras que Gómez Farías era otra vez vicepresidente. En 1847 Santa Anna dejó la capital para combatir a los enemigos extranjeros. Las fuerzas norteamericanas derrotaron al ejército mexicano y ocuparon la mayor parte del país. Santa Anna entonces transfirió el gobierno federal a la ciudad de Querétaro y renunció. El jefe de la Suprema Corte fue nombrado presidente provisional. El 15 de septiembre de 1847 cayó la ciudad de México. Varios estados amenazaban con secesionarse, y el país parecía estar al borde del colapso total. Finalmente, en 1848 un tratado terminó la guerra. El precio de la paz fue alto: más de la mitad del territorio mexicano. El 24 de mayo de 1848, el Congreso ratificó los Tratados de Guadalupe-Hidalgo, y al mismo tiempo eligió a José Joaquín de Herrera presidente.

Herrera gobernó al país de nuevo hasta 1851, cuando Mariano Arista fue electo presidente. A su vez, el 6 de enero de 1853 Arista renunció. Una vez más, el presidente de la Suprema Corte, Ceballos, fue nombrado presidente provisional. Ceballos cerró el Congreso, pero en 1853 fue derrocado por una coalición que regresó a Santa Anna al poder, esta vez en un esquema dictatorial. En 1854 estalló en el pueblo de Ayutla una rebelión contra Santa Anna. En 1855 el movimiento finalmente tuvo éxito, y

el dictador depuesto abandonó el país. En octubre de 1855 el líder de la revolución de Ayutla, Juan Álvarez, fue nombrado presidente provisional. Dos meses después fue reemplazado pacíficamente por Ignacio Comonfort. Se convocaron a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente, y el 18 de febrero de 1856 la Asamblea abrió sus sesiones. Mientras que la Constitución era redactada el país fue gobernado por un estatuto provisional.

I. El primer intermedio centralista: 1836-1841

El sistema de límites funcionales de la Constitución de 1824 fue incapaz de mantener a los poderes en sus esferas de competencia.[475] Así, una de las principales preocupaciones de los constituyentes de 1835-1836 era diseñar un método para asegurarse de que ninguna de las tres ramas excedería sus poderes. La solución fue un sistema de salvaguardas externas, diseñado explícitamente a partir de la idea de Constant de un cuarto poder moderador. El inspirador y principal autor de la Constitución de 1836 fue Francisco Sánchez de Tagle, quien fue educado en el Colegio de San Juan de Letrán de la ciudad de México, donde estudió teología, filosofía y leyes. Su principal interés intelectual, sin embargo, era la teoría política, ‘‘estaba totalmente familiarizado con los trabajos de Locke, Montesquieu, Jovellanos, Blackston, Constant, Bentham y muchos otros’’.[476] Los antecedentes teóricos de Sánchez de Tagle tuvieron consecuencias significativas en la hechura de la Constitución. El *habeas corpus* fue incorporado en la primera ley constitucional, y se permitió una completa libertad de la prensa en lo concerniente a las ideas políticas.[477]

Sánchez de Tagle estaba profundamente inmerso en los trabajos de Constant, y fue ahí donde encontró la idea de ‘‘un cuarto poder que sirviera como una fuerza neutral o moderadora contra los posibles excesos de los otros tres’’.[478] La comisión que redactó la segunda Ley Constitucional consideraba que la experiencia había demostrado la imposibilidad de lograr un equilibrio correcto entre los tres poderes. Desde la independencia los tres poderes habían sido culpables de excesos o de no haber

475 Véase arriba, capítulo segundo.
476 Costeloe, *Central Republic*, p. 100.
477 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 205.
478 Noriega Cantú, Alfonso, *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones políticas de México (1814-1917),* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 127.

cumplido su función, y por ello era vital encontrar alguna forma de restricción o de salvaguarda para asegurar que se mantendrían dentro de los límites de sus respectivos poderes. El desarrollo no era exclusivo de México. El sistema de límites funcionales, que todas las naciones hispanoamericanas adoptaron, había producido resultados similares en muchos lados. Antes, Bolívar había propuesto incluir en la Constitución de 1819 de La Angostura un cuarto ''poder moral''.[479] En México, los poderes ilegales de emergencia eran, de acuerdo con la comisión, un ejemplo de la intromisión flagrante de un poder en los auntos del otro. El Ejecutivo, argumentaba el informe, a pesar de que no podía decretar leyes, ''había decretado contribuciones y *en varias ocasiones había tomado o intentado tomar poderes de emergencia para ignorar las restricciones constitucionales*''.[480] Por tanto, la concesión de facultades extraordinarias ilegales condujo a los constituyentes a poner en duda la viabilidad del sistema de límites funcionales que la Constitución de 1824 había adoptado. La teoría de la división de poderes era una cosa, afirmaba Sánchez de Tagle, pero la realidad era otra. Sin embargo, la interpretación de límites funcionales sólo era *una* interpretación del sistema de división de poderes. La comisión propuso crear un cuarto poder, que se conocería como el ''Supremo Poder Conservador'', y que operaría ''meramente por la fuerza de la persuasión moral que siempre sería obedecido como el 'oráculo social' real de la nación''.[481] La propuesta fue muy debatida en el Congreso, y finalmente fue aprobada por un solo voto.

La idea de Sánchez de Tagle era que se requería alguna forma de control exógeno sobre el Ejecutivo. Éste era un asunto imperativo para los constituyentes en México, puesto que Santa Anna albergaba ambiciones dictatoriales y disfrutaba de un apoyo considerable por parte del ejército. Constant proveyó las bases teóricas del Supremo Poder Conservador. Él había argumentado que el poder real debía ser un poder neutro.[482]

479 Recchia, Giorgio, ''Actualidad de las Constituciones de Bolívar en los estudios de derecho constitucional comparado'', en *Simposio Italo-Colombiano. Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983, pp. 33-43.

480 ''Proyecto de la segunda ley constitucional presentado al congreso general en la sesión de 4 de diciembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre organización de un supremo poder conservador'', *Diario del Gobierno,* 9 de diciembre de 1835. Cursivas nuestras.

481 Costeloe, *Central Republic*, p. 105.

482 Constant, Benjamin, *Principles of Politics Applicable to All Representative Governments*. Constant arguyó que: ''Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son tres instancias que deben cooperar, cada una en su esfera, en el movimiento general. Cuando estas competencias, perturbadas en sus funciones, se cruzan, chocan unas con las otras, se necesita un poder que sea capaz de restaurarlas a

En la propuesta de Sánchez de Tagle el Supremo Poder Conservador (de aquí en adelante SPC) reemplazaba al poder real de Constant como la fuerza neutral. El SPC podía declarar cualquier ley inconstitucional y nula si se lo solicitaba cualquiera de las tres ramas de gobierno. También podía anular cualquier acto del Ejecutivo si esto le era requerido por la Suprema Corte o el Congreso, y cualquier decisión de la Suprema Corte a solicitud de los otros dos poderes. Si el Congreso lo solicitaba, el SPC podía declarar la incapacidad moral del presidente para mantener su cargo y podía suspender tanto a la Suprema Corte como al Congreso. El poder neutral también podía decidir cuál era la voluntad de la nación en el evento de circunstancias extraordinarias. Los integrantes del SPC no podían ser llamados a cuentas por sus decisiones.[483]

Ningún elemento de la Constitución de 1836 fue tan ridiculizado como el SPC. Puesto que no tenía ningún medio para hacer efectiva su autoridad, más allá de la persuasión moral, este poder moderador fue caricaturizado desde un principio como una aberración idealista. En lo que respecta a los poderes de emergencia, la Constitución los prohibió explícitamente. El artículo 45 (sección VI) de la tercera ley constitucional decía a la letra: ''No puede el congreso general... reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial''.[484] De acuerdo con el artículo 46, ''es nula cualquier ley o decreto dictado con expresa contravención al artículo anterior''.[485] Según Loveman, esta prohibición era el resultado de ''las varias ocasiones en las cuales el Congreso le había delegado poderes extraordinarios al Ejecutivo''.[486] Sin embargo, como he tratado de demostrar en el capítulo anterior, no existía, como afirma Loveman, un ''lenguaje vago'' en la Constitución de 1824. Como he argumentado, durante los debates constitucionales de 1823-1824, los poderes de emergencia fueron propuestos y rechazados por los constituyentes que compartían prejuicios liberales.[487] La

su lugar correspondiente. Esta fuerza no puede residir en una de esas tres competencias, porque la ayudaría a destruir a las otras. Debe ser externo a ellas, y debe ser, en algún sentido, neutral, de tal forma que su acción pueda ser necesariamente aplicada cuando sea genuinamente necesario, de forma que pueda preservar y restaurar sin ser hostil. La monarquía constitucional crea este poder neutral en la persona del jefe de Estado''. Constant, *Political Writings,* p. 184.

483 Costeloe, *Central Republic,* p. 106.

484 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales,* p. 220.

485 *Idem*.

486 Loveman, *Constitution of Tyranny,* pp. 78-79.

487 Véase arriba, capítulo cuarto.

concesión de facultades extraordinarias ilegales a los ejecutivos por parte de los Congresos fue vista por la mayoría de los actores políticos de la era como inconstitucional. La justificación a tales medidas era la necesidad, no un lenguaje vago.

Dos factores dan cuenta de la prohibición explícita de facultades extraordinarias en la Constitución de 1836. La primera de ellas es el influjo de las ideas liberales. En 1835-1836 la condena liberal a los poderes de emergencia todavía era muy poderosa. Como he hecho notar, en aquel momento las ideas de Constant tuvieron un impacto significativo en los procesos constitucionales. El segundo factor es político. Los liberales radicales habían empleado las facultades extraordinarias para exiliar a un gran número de sus enemigos conservadores. Este tipo de venganza política no era del todo nuevo en la vida política mexicana. Purgas similares de los derrotados en la batalla política habían ocurrido años antes, pero esta vez la diferencia fue la escala. Los conservadores sufrieron en propia carne los efectos de la infamante Ley del caso.[488] Así pues, como un resultado de la experiencia reciente, las facultades extraordinarias fueron consideradas por los conservadores, y por los moderados, como armas de partido de la facción liberal radical. Esto, a su vez, explica por qué los conservadores buscaron prohibirlas en su Constitución. Las Siete Leyes permitían la detención preventiva, pero *no contemplaban la suspensión del habeas corpus.* El artículo 18 (sección II) de la cuarta ley constitucional era una copia del artículo 172 de la Constitución de Cádiz, que permitía al Ejecutivo arrestar a individuos sospechosos, con la limitación de que fueran presentados a un juez en un plazo de tres días.[489] La Constitución también prohibía que comisiones militares juzgaran a civiles.[490]

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso empezaron a deteriorarse cuando las peticiones de poderes de emergencia del Ejecutivo fueron rechazadas.[491] Como se ha hecho notar, tales poderes no estaban previstos en la Constitución de 1836. En 1838, México enfrentó una agresión extranjera. Desde la independencia, y en los años subsiguientes, algunos ciudadanos franceses habían sufrido pérdidas y daños en sus propiedades.

488 Sobre la Ley del caso véase arriba, capítulo quinto.

489 ‘‘No puede el presidente de la República... privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a mas tardar’’. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 228.

490 Art. 2 (secc. V) primera constitucional, *ibid*., p. 206.

491 Costeloe, *Central Republic*, p. 141.

El gobierno francés exigió compensación de las autoridades mexicanas. En la primavera de 1838, una flota francesa llegó a las costas de Veracruz, y el barón Deffaudis, el diplomático a cargo de la legación francesa, emitió un ultimátum a las autoridades mexicanas en el cual demandaba una cantidad determinada como compensación parcial por las reclamaciones, que incluían la de un pastelero en Veracruz que reclamaba 60,000 pesos. El 20 de marzo de 1838 el ultimátum fue rechazado y los franceses respondieron con un bloqueo del puerto de Veracruz. A pesar de que los franceses no podían invadir el país, la población fue inducida a pensar que una guerra extranjera era inminente.[492] Se llevaron a cabo conversaciones entre las dos partes en noviembre sin éxito, y el 27 los franceses comenzaron a bombardear Veracruz. A principios de diciembre de 1838 los agresores decidieron lanzar un ataque contra la ciudad. Bustamante entonces solicitó poderes de emergencia.

La agresión francesa ocurrió en medio de una crisis política interna. A mediados de 1838, los federalistas moderados ejercían sobre Bustamante una enorme presión. El gobierno estaba al tanto de varias conspiraciones de federalistas radicales, y muchos pronunciamientos estallaban a lo largo del país. Probablemente, a la a luz de estos sucesos, Bustamante concluyó que el momento era adecuado para disminuir la presión y salvar su carrera cambiando de bando. Por tanto, en diciembre de 1838 le ofreció a Gómez Pedraza y a Juan Rodríguez Puebla, dos connotados federalistas, puestos en el gabinete. Ambos aceptaron con la condición expresa de que un nuevo Congreso sería convocado para reintroducir y reformar la Constitución de 1824. El 3 de diciembre de 1838, ambos ministros presentaron una iniciativa al Consejo de gobierno. Propusieron una convención inmediata formada por un diputado de cada departamento. Este nuevo Congreso reformaría la Constitución y le concedería poderes de emergencia a Bustamante.[493] La amenaza que representaba la agresión francesa y el amplio descontento popular fueron causas argüidas por los ministros para solicitar poderes de emergencia. Sin embargo, el Consejo rechazó la propuesta y ese mismo día el Congreso sostuvo una reunión de emergencia en la cual los parlamentarios decidieron que todo el asunto debería ser resuelto por el SPC. El SPC rehusó acceder a las demandas del gobierno y los dos ministros renunciaron. Los centralistas dominaban

492 *Ibid*., p. 144.
493 *Ibid*., p. 142.

el Consejo de Gobierno, el Congreso y el SPC y temían mucho el regreso de los federalistas. La ambivalencia de Bustamante hacia los federalistas moderados llevó al Congreso a rechazar su solicitud de poderes de emergencia. A su vez, los federalistas radicales, como Gómez Farías, adujeron que la guerra con los franceses era sólo una excusa de Bustamante para tomar facultades extraordinarias.[494] El caso del bloqueo francés se asemejaba mucho a la invasión española de 1829. Ninguna de las dos acciones amenazó seriamente la existencia del país. En ambos casos, amplios poderes de emergencia eran innecesarios para hacer frente a la situación.[495] Sin embargo, a diferencia de Guerrero, Bustamante no disfrutaba de suficiente apoyo en el Congreso, y su solicitud fue denegada. El resultado de ello fue, de acuerdo con Josefina Vázquez, ''una debilidad extrema del gobierno''.[496]

Sin embargo, lo que produjo el colapso del sistema constitucional de salvaguardas externas en México fue el ya conocido patrón dual de gobierno, en el que no había provisiones de emergencia, pero se tomaban medidas extraconstitucionales. El 13 de marzo de 1840, la ley marcial del 27 de septiembre de 1823 fue revivida por el gobierno en la forma de un decreto presidencial.[497] *Bustamante ordenó que los ladrones debían ser puestos bajo jurisdicción militar para que fuesen juzgados y sentenciados por tribunales militares*.[498] La prensa liberal rápidamente denunció el decreto como una restauración de las odiadas comisiones militares.[499] Como era usual, el blanco de la ley no eran los bandoleros, sino los opositores políticos.[500]

494 Samponaro, Frank N., ''La alianza de Santa Anna y los federalistas, 1832-1834'', *Historia Mexicana*, núm. 3, 1984, p. 364.

495 Véase arriba, capítulo quinto.

496 Vázquez, Josefina Zoraida, ''La crisis y los partidos políticos, 1833-1846'', en Annino, Antonio (ed.), *America Latina Dallo Stato Coloniale Allo Stato Nazione*, Milán, Franco Angeli, 1987, p. 564.

497 Sobre la ley marcial del 27 de septiembre de 1823 véase arriba, capítulo cuarto.

498 13 de marzo de 1840. *Se juzgará a los ladrones militarmente* ''Art. 1. Los ladrones de cualquiera clase y todos sus cómplices, que según las leyes no gocen de fuero especial, serán juzgados militarmente en consejo ordinario de guerra, cuando sean aprehendidos por la jurisdicción militar, por la fuerza armada, por la policía o por cualquier persona privada, a no ser que obren en auxilio de los jueces ordinarios''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, pp. 706-707. La ley del 13 de marzo de 1840 era ley del 27 de septiembre de 1823 con distinto disfraz.

499 *El Cosmopolita*, 20 de mayo de 1840. ''Invitamos a los escritores del gobierno, para que nos digan por cuál ley están ahora sometidos los delitos políticos a la jurisdicción de los militares, y a que nos digan si la ley de 27 de septiembre 1823 ha sido resucitada por la soberana autoridad del Ministro Cañedo''.

500 *El Cosmopolita*, 3 de junio de 1840. ''...Esa disposición legislativa, por la cual se ha querido someter a los federalistas y demás enemigos del actual orden de cosas a la jurisdicción militar, haciendoseles pasar como ladrones... los arrestos prolongados, las mas estrechas incomunicaciones, las tras-

La Suprema Corte de Justicia rápidamente objetó y le pidió al SPC que declarara inconstitucional el decreto. El 31 de mayo de 1840, el SPC (sin el consentimiento de uno de sus miembros, el cual renunció), decidió que el decreto del 13 de marzo era nulo e inválido.[501] Con el argumento de que cualquier decisión requería del voto unánime de los cinco miembros del SPC, el presidente rehusó aceptar el fallo y le pidió al Congreso que declarara que las decisiones del SPC debían ser por unanimidad. El 21 de mayo el SPC promulgó un largo informe condenando al gobierno por no haber cumplido con su decisión. Es muy significativo que el documento del SPC citaba en extenso un informe del Congreso de dos décadas antes, en el cual Constant había sido utilizado para apoyar la negación a la petición de Iturbide de crear comisiones militares en 1822.[502] El Congreso estuvo de acuerdo con el gobierno y declaró que la declaración del SPC era nula. Por lo tanto, Bustamante ignoró al SPC y ordenó a los militares obedecer la ley. Entonces, la Suprema Corte instruyó a todos los jueces para ignorarla. A su vez, el Ejecutivo y el Congreso demandaron que el poder neutral moderador fuese, si no abolido, sí reformado, pues constituía una restricción intolerable al gobierno efectivo. Como Costeloe argumenta, este quiebre de las relaciones entre las cuatro ramas del gobierno fue ciertamente un factor de importancia en la desilusión de los moderados con la Constitución centralista. El caos ‘‘reinaba soberano en el gobierno, y todos atacaban públicamente a todos’’.[503]

laciones de unos lugares a otros, los confinamientos y demás medidas arbitrarias, decretadas por autoridades políticas o militares, son medios ya admitidos, y que se han hallado tan rápidos y tan cómodos, que ya los gobernantes no se toman la molestia de acudir para nada de esto a jueces ni a tribunales competentes’’.

501 *El Cosmopolita*, 6 de junio de 1840. ‘‘Decreto declaratorio de nulidad de la ley de 13 de Marzo de 1840. El supremo poder conservador, excitado por la alta Corte de Justicia, en uso de la facultad... ha venido en declarar y declara: que el artículo 1 de la ley de 13 de Marzo de 1840 relativa a los ladrones, es nulo por ser contrario al segundo miembro del 5 de los derechos de los mexicanos explicados en el art. 2 de la primera ley constitucional’’.

502 *El Cosmopolita*, 6 de junio de 1840. ‘‘Dictamen de la comisión del supremo poder conservador, encargada de examinar la nota del gobierno. ‘Toda creación de tribunales extraordinarios, dice Benjamin Constant, y cualquiera suspensión de fórmulas se oponen absolutamente a la Constitución. ... Es mayor la suma de males que la de bienes en el proyecto que se propone... se alarmarían todas las provincias a la vista de una institución desconocida en las leyes: se multiplicarían las delaciones misteriosas, las acusaciones secretas: desaparecería la confianza, y se cortarían los vínculos de la sociedad...’’’ La solicitud que Iturbide hizo al Congreso para la creación de comisiones militares se reproduce arriba, véase capítulo 3.

503 Costeloe, *Central Republic*, p. 157.

En este proceso de quiebre constitucional, el intento del gobierno de hacer uso de medidas extraconstitucionales desempeñó un papel, pero la ausencia de poderes de emergencia de la Constitución de 1836 fue también significativa. La debilidad del gobierno de Bustamante alentó revueltas en varias partes del país. El departamento de Yucatán reintrodujo el sistema federal en 1840 y la insurrección se propagó a Chiapas, Tabasco y otros lugares. Tales eventos demostraban que el gobierno era incapaz de mantener el orden público.[504] En julio de 1840 se produjo una intentona contra el gobierno que llevó a las calles de la capital, ‘‘violencia, saqueo, anarquía y la destrucción indiscriminada de la vida y la propiedad’’.[505] El golpe de julio podría ser el factor más importante en la desintegración de la coalición centralista.[506] Los líderes rebeldes eran los federalistas radicales José Urrea y Gómez Farías. Al amanecer del 15 de julio de 1840, un batallón se apoderó del Palacio Nacional y capturó al presidente. Sin embargo, fuerzas leales pusieron el palacio bajo sitio. Durante los siguientes doce días, ambos lados procedieron a bombardearse uno al otro. El objetivo del golpe de julio era la restauración del federalismo, pero el apoyo que había sido prometido no se materializó y la rebelión fracasó. Bustamante escapó de sus captores y el 27 de julio los rebeldes se rindieron. La revuelta había producido una matanza aleatoria de civiles inocentes y la destrucción generalizada de la propiedad.

En las postrimerías del golpe de julio, Bustamante, otra vez, le solicitó al Congreso poderes extraordinarios para suprimir las revueltas que todavía existían en el país.[507] El 3 de agosto de 1840, el ministro Almonte sometió a la Cámara de Diputados una propuesta para conceder poderes de emergencia al Ejecutivo. Si la iniciativa era aprobada por ambas cámaras del Congreso, entonces se le pediría al SPC declarar que era la voluntad de la nación que el Ejecutivo ejerciera tales poderes.[508] Dos comisio-

504 El diario liberal *El Cosmopolita*, argumentó el 4 de julio de 1840 que las comisiones militares habían sido establecidas o abolidas cuando los gobiernos estaban a punto de caer o cuando habían logrado consolidarse, respectivamente.

505 *Ibid*., p. 160.

506 Para un relato detallado sobre el golpe del 15 de julio de 1840 véase: Costeloe, Michael P., ‘‘A Pronunciamiento in Nineteenth Century Mexico: ‘15 de julio de 1840’’’, *Mexican Studies-Estudios Mexicanos*, núm. 4, verano de 1988, pp. 245-263.

507 Sordo Cedeño, ‘‘El Congreso’’, p. 172.

508 *El Cosmopolita,* 8 de agosto de 1840. Solicitud de Juan N. Almonte. ‘‘...ha creído el Excmo. Sr. Presidente, que le son indispensables ciertas facultades que le pongan expedito el camino de contener oportuna y enérgicamente a los perturbadores del orden público, enfrenando su audacia y haciéndoles respetar las leyes’’. La propuesta decía: ‘‘Se declara ser voluntad de la nación, que mientras se reforma la cuarta ley constitucional, puede el gobierno adoptar cuantas medidas juzgue necesarias

nes emitieron un informe conjunto en el cual le recomendaban a los diputados aprobar la solicitud del gobierno con ciertas enmiendas.[509] La Cámara Baja aprobó el informe y lo turnó al Senado para que fuese considerada. Durante los días siguientes el informe fue debatido en la Cámara Alta. Contra la propuesta, la prensa liberal argumentaba no sólo que tales facultades estaban prohibidas explícitamente en la Constitución de 1836, sino que el gobierno quería utilizarlas para establecer una dictadura bajo una fachada de legalidad.[510] Finalmente, el 18 de agosto de 1840 el Senado rechazó la solicitud de Bustamante.[511] Los oponentes al gobierno adujeron que uno de los objetivos del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados al solicitar poderes de emergencia inconstitucionales era utilizarlos para suspender a algunos jueces de la Suprema Corte, quienes habían hecho peticiones al SPC de anular varios actos del gobierno.[512]

Para el verano de 1841, el gobierno centralista había perdido el apoyo de la coalición que lo había llevado al poder. Las relaciones entre los poderes se habían roto, las regiones estaban en rebeldía y la campaña por la reforma constitucional ganaba fuerza día a día. A principios de agosto estalló una revuelta en Guadalajara. Esta vez, el gobierno de Bustamante se encontró seriamente amenazado. En pláticas privadas con parlamentarios prominentes, el presidente solicitó poderes de emergencia y solicitó re-

para restablecer el orden turbado y conservar la tranquilidad pública, respetando en lo esencial el sistema de gobierno''.

509 *El Cosmopolita,* 8 de agosto de 1840. ''1. Se excita al Supremo Poder Conservador para que declare ser voluntad de la nación, que mientras se reforma la cuarta ley constitucional, puede el gobierno adoptar cuantas medidas juzgue necesarias para restablecer el orden turbado y conservar la tranquilidad pública, respetando en lo esencial el sistema de gobierno 2. En el artículo anterior no se comprende, primero, la facultad de disponer de la vida de los habitantes de la república; segundo, la de imponer nuevas contribuciones que no sean con generalidad e igualdad, ni la de derogar las existentes''.

510 *El Cosmopolita,* 15 de agosto de 1840. ''Muchos han creído que la concesión de facultades extraordinarias equivale a un pronunciamiento contra la actual constitución; no porque no sepan que ella las prohibe de una manera terminante y expresa, sino porque hablándose de formar una dictadura, el modo menos expuesto que a su ver tiene el gobierno para convertirse a dictador, es el que las cámaras y el conservador le proclamen dictador y le instalen dándole facultades extraordinarias''.

511 *El Cosmopolita,* 19 de agosto de 1840.

512 *El Cosmopolita,* 22 de agosto de 1840. ''Uno de los objetos que, según se dice, tuvieron el gobierno y la mayoría de la Cámara de diputados, para promover esas facultades, fue entre otros el de mudar la Corte Suprema de Justicia, poniendo en ella sujetos que no hicieran excitativas al Supremo Poder Conservador. Mientras que por una parte se agitaba con empeño el negocio de las facultades dictatoriales, por la otra la Corte de Justicia firme y constante en sus propósitos pidió al Conservador que declarase nula la ley comunicada hasta el 3 de agosto y sancionada a lo que parece el 11 de julio''.

cursos adicionales.[513] A finales de agosto se planeaba en Veracruz una segunda rebelión, cuyo artífice era Santa Anna. Mientras que Bustamante estudiaba los movimientos de Santa Anna, un general rebelde ocupó la guarnición de la ciudad de México y declaró su apoyo al levantamiento de Guadalajara. El 1 de septiembre de 1841 el Congreso se reunió en una sesión de emergencia. Mientras que Bustamante conducía una columna de hombres del Palacio Nacional hacia la guarnición de la ciudad, los diputados pasaban varias horas en un acalorado debate. Finalmente, rehusaron concederle a Bustamante los poderes de emergencia.[514] Sin embargo, se llegó a un acuerdo por medio del cual el SPC debía declarar cuál era la voluntad de la nación. Claramente, en esta ocasión los poderes de emergencia *sí eran necesarios*, puesto que el gobierno se hallaba seriamente amenazado por las revueltas en las provincias y por el levantamiento en la capital. La Constitución de 1836 no proveía mecanismos para lidiar con emergencias, ni los congresistas en ese momento estaban dispuestos a concederle facultades extraordinarias ilegales al Ejecutivo, como había ocurrido en los primeros años de la Primera República Federal. Puesto que la Constitución era insuficiente para enfrentar a la crisis, fue necesario encontrar una solución *extraconstitucional*.

El 2 de septiembre de 1841 se reunió el SPC, y declaró que la voluntad nacional estaba en contra de cualquier tipo de despotismo. Al mismo tiempo, sin embargo, el Ejecutivo fue autorizado para que ‘‘...despliegue todos los resortes de su alcance y use de todas sus facultades, *cuantas sean necesarias*, *aunque no estén expresas en la Constitución*, con tal que no les sean contrarias para restablecer el orden constitucional y la tranquilidad pública’’.[515] Esto constituyó un reconocimiento por parte del SPC de la insuficiencia de la Constitución de 1836, para enfrentar emergencias. Bustamante aprovechó sus nuevos poderes, que ahora eran virtualmente ilimitados. La capital fue declarada bajo estado de sitio, la libertad de prensa fue suspendida y se decretaron varios impuestos.[516] Al autorizar al presidente más allá de la Constitución, el SPC desempeñaba en 1841 el mismo papel político que los congresos desempeñaron durante el periodo federal, cuando le concedieron facultades extraordinarias in-

513 Costeloe, *Central Republic*, p. 174.

514 *Ibid*., p. 177.

515 2 de septiembre de 1841. *Decreto del Poder Conservador. Sobre obediencia a las leyes*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 4, pp. 29-30. Cursivas nuestras.

516 Costeloe, *Central Republic*, p. 177.

constitucionales a los presidentes Victoria, Guerrero, Gómez Farías y Santa Anna.

Aunque Bustamante fue capaz de controlar a los rebeldes dentro de la ciudad, su posición general rápidamente se deterioró. Los poderes de emergencia habían llegado muy tarde para hacer una diferencia significativa en el equilibrio nacional de poder. En los siguientes días, varios comandantes regionales declararon su apoyo a los rebeldes de Guadalajara. Bustamante ahora enfrentaba un movimiento nacional que se extendía en el norte, el sur, el este y el oeste. Para mediados de septiembre, la situación del gobierno central se había vuelto insostenible. Los generales demandaban, en las Bases de Tacubaya, que todos los poderes, excepto el Judicial, cesaran de inmediato, y que una junta compuesta de dos diputados por departamento, elegidos por Santa Anna, eligieran a su vez a un presidente provisional para que se hiciese cargo del gobierno inmediatamente con una autoridad ilimitada y convocase a un nuevo Congreso constituyente.[517] El 6 de octubre de 1841, Bustamante aceptó las Bases de Tacubaya. Su presidencia y el régimen republicano centralista de la Constitución de 1836 habían llegado a su fin.

II. El segundo interludio centralista: 1841-1846

La Constitución de 1836 fue duramente criticada desde su promulgación. La ausencia de poderes de emergencia fue vista por muchos actores políticos como una de sus fallas principales. Un Congreso ordinario, electo bajo la Constitución de 1836, fue investido por el SPC con la autoridad para reformar a la Constitución centralista de 1840. El Congreso redactó un proyecto de una nueva Constitución. Sin embargo, el gobierno de Bustamante cayó antes de que pudiera ponerla en vigor. El proyecto es relevante aquí, porque en él los congresistas explícitamente reconocían que la exclusión de poderes extraordinarios de la Constitución de 1836 había sido un error.[518] Así, el artículo 65 del proyecto constitucional de 1840

517 *Ibid.*, p. 179.

518 Los constituyentes de 1840 se manifestaron abiertamente en la declaración de principios: ‘‘Si bien disculpamos a los legisladores de 1836, por las circunstancias que los afligieron, preguntamos ahora con franqueza, porque nuestras opiniones no llevan disfraz, si una constitución cualquiera, que por el hecho de serlo circunscribe el ejercicio del poder dentro de ciertos límites, puede proveer suficientemente a la seguridad y conservación de un país, cuando alguna invasión u otro grande acontecimiento lo saque fuera de su estado común y ordinario’’. *Proyecto de reforma de las leyes constitucionales de la República Mexicana iniciado por los individuos de la comisión especial nombrada por la*

proveía poderes de emergencia, ‘‘solamente en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan, podrá el Congreso facultar extraordinariamente y por tiempo limitado al presidente de ella, en cuanto baste para salvar estos objetos’’.[519] En su voto particular, el diputado José Fernando Ramírez añadió que sólo en el caso de una invasión extranjera se le podían otorgar facultades extraconstitucionales al Ejecutivo. En tal caso, las facultades extraordinarias debían ser concedidas por ambas cámaras del Congreso.[520]

Las Bases de Tacubaya le concedieron a su principal artífice, Santa Anna, poderes dictatoriales. El artículo 7 de las Bases afirmaba: ‘‘Las facultades del Ejecutivo provisional son todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública’’.[521] Mientras Santa Anna gobernaba sin una Constitución, convocó a la elección de un nuevo Congreso constituyente. Los militares fueron incapaces de controlar las elecciones.[522] En 1842 un Congreso compuesto de una mayoría de federalistas fue electo a pesar de la oposición de Santa Anna. El 10 de julio de 1842 la Asamblea constituyente abrió sus sesiones. Se nombró una comisión redactora compuesta por siete miembros. Cuatro de ellos favorecían al centralismo, mientras que los otros tres apoyaban un sistema republicano federal.[523] El 26 de agosto, dos informes le fueron presentados al pleno del Congreso. El primero estaba firmado por cuatro miembros de la

cámara de diputados para entender en este asunto, y leído en la sesión de 30 de junio del presente año, México, Imprenta del Águila, 1840.

519 *Idem*.

520 *Voto particular del diputado José Fernando Ramírez al proyecto de reformas de las leyes constitucionales*, 30 de junio de 1840. ‘‘Uno de los grandes descubrimientos de los políticos en contra de los avances del despotismo y en favor de las garantías de los pueblos, es la división de Poderes. No es menos apreciable la garantía de que cada uno de estos se sujete a lo que le permiten las leyes fundamentales de su Estado. De aquí es que yo jamás estaré porque el Congreso pueda conceder ni el Ejecutivo recibir facultades extra-constitucionales, sino en el único caso de que la nación peligre por una invasión extranjera, y sea preciso obrar con prontitud y energía que no de lugar a providencias pausadas. En este caso las concederán las dos cámaras reunidas, después de una detenida discusión, y sin que se dispensen los trámites de estilo, para evitar de esta manera sorpresas y precipitaciones’’. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 293.

521 Bases de Tacubaya, 1841. Carlos María de Bustamante, *El Gabinete Mexicano durante el segundo periodo de la administración del Exmo. Señor Presidente D. Anastasio Bustamante*, México, Lara, 1842, p. 177.

522 Véase Costeloe, Michael P., ‘‘Generals versus Politicians’’, pp. 257-274.

523 Los cuatro centralistas fueron Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, y Pedro Ramírez. Los miembros de la minoría federalista fueron: Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 305.

comisión, y el segundo era un informe de la minoría compuesta de los otros tres. Mientras que los federalistas dominaban el Congreso, los centralistas tenían la mayoría en la comisión redactora. El proyecto constitucional de la mayoría incluía poderes de emergencia, mientras que la propuesta alternativa de la minoría federalista, siguiendo la ortodoxia liberal, no. Los poderes de emergencia eran vistos por los tres miembros que disentían como una violación intolerable al principio de la separación de poderes.[524]

Las provisiones diseñadas para lidiar con las emergencias estaban bastante detalladas en el proyecto. El artículo 82 decía:

> Sólo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al presidente, y esto no lo hará sino en los casos, con los requisitos y restricciones siguientes: I. Que sean acordadas por dos terceras partes de los individuos de ambas cámaras, y en revisión las tres cuartas. II. Que se concedan por tiempo muy limitado, a reserva de prorrogarse si conviniere, que sólo se extienda su ejercicio a determinados territorios. III. Que sean las muy precisas para llenar su objeto, según las circunstancias, especificándose y enumerándose en el decreto de su concesión las únicas facultades legislativas que se conceden, sin que en caso alguno pueda ejercer el presidente las no concedidas, y debiéndose tener por de ningún valor ni efecto cuanto en virtud de estas se hiciere. IV. Que sólo se concedan en los casos de invasión extranjera, para cuya represión no basten las facultades ordinarias. V. Que las que se concedan al presidente, relativas a las garantías individuales, no puedan extenderse a más que a detener a las personas por el tiempo absolutamente necesario para asegurar el orden público, y sólo cuando contra el detenido obren indicios de que ha intentado o intentaba perturbarlo. VI. Que en todos los casos se dé previamente la orden por escrito, y las personas sean consideradas como rigurosamente detenidas en cuanto al tratamiento y local de su detención. VII. Que las autoridades y funcionarios a quienes el gobierno cometa la ejecución de sus mandatos, sean directamente responsables por el abuso que de ellos hiciere, por los excesos en que incurran, y por la ejecución misma de las órdenes que diere el gobierno excediéndose de sus facultades o mandando un atentado, si en tales casos el ejecutor de ellas no cumpliese con lo prevenido en los artículos 173 y 174. VIII. Que el Gobierno responda de sus actos y del uso que hubiera hecho de las facultades extraordinarias, dando cuenta al Congreso, cuando este lo disponga.[525]

524 Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 121.

525 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 323.

En materia de poderes de emergencia, la Constitución de 1842 fue más allá de cualquier Constitución previa en México.[526] El artículo 82 establecía condiciones muy estrictas para la concesión y el ejercicio de tales poderes. Sólo en el caso de una invasión externa *seria* se podían conceder facultades extraordinarias. Esta condición fue una respuesta a los abusos de Guerrero de 1829, cuando enfrentó a la invasión española. En lo concerniente a los derechos individuales, sólo se permitió la suspensión del *habeas corpus*. Los funcionarios públicos serían responsables ante el Congreso de las decisiones tomadas en virtud de las facultades extraordinarias. Para evitar el uso de tales facultades como armas de partido, se propuso un sistema de supermayoría. Los poderes extraordinarios debían estar claramente especificados y su aplicación territorial limitada. Sin embargo, el proyecto constitucional nunca fue sometido a votación porque la mayoría federal en el Congreso se opuso a él, entre otras cosas, porque incluía poderes de emergencia.[527] La mayoría de los congresistas albergaban preocupaciones de corte liberal en lo concerniente a las provisiones de emergencia. Esto se hizo evidente en la ausencia de tales poderes en la propuesta que la minoría federalista sometió como una alternativa al proyecto centralista.

Habiendo sido derrotado en el Congreso, el proyecto constitucional fue regresado a la comisión. La comisión entonces rescribió la propuesta y el 3 de noviembre de 1842 presentó un nuevo proyecto. Se intentó en este nuevo documento construir un puente entre federalistas y centralistas. Al parecer la minoría liberal fue finalmente persuadida de aceptar la inclusión de poderes de emergencia en el borrador de la Constitución. El artículo 72 de esta propuesta de compromiso adoptó el punto de vista de la mayoría. Sin embargo, la redacción del artículo fue cambiada para acortarlo. El artículo 72, entonces, quedaría de esta forma: ‘‘Solamente en el caso de una guerra extranjera puede el Congreso, por un voto de dos terceras partes de sus miembros, conceder por un tiempo limitado poderes extraordinarios al presidente con las limitaciones y prescripciones que la ley estipule’’.[528]

526 Compárense, por ejemplo, con las propuestas de Ramos Arizpe para conceder facultades extraordinarias no específicadas. Véase arriba, capítulo cuarto.

527 El asunto clave, sin embargo, era que el proyecto no era totalmente proclive al federalismo.

528 La redacción fue sugerida por el diputado Gordoa cuando el artículo 72 estaba a punto de ser discutido en el Congreso. Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 121.

En la comisión redactora se habían propuesto cuatro distintas propuestas concernientes a los poderes de emergencia. Eso prueba, de acuerdo con Tena Ramírez, que los poderes de emergencia todavía eran objeto de serias disputas entre los constituyentes.[529] Todo indicaba que se produciría una larga batalla cuando los poderes de emergencia fueran finalmente sometidos a votación en el Congreso. Sin embargo, ese momento nunca llegó. El 11 de diciembre de 1842, en el pequeño pueblo de Huejotzingo, el alcalde, los síndicos y veinte residentes se congregaron en el palacio municipal e hicieron públicas varias demandas. Éstas incluían el rechazo a la Constitución propuesta; exigían que el gobierno provisional cerrara el Congreso y que una junta de notables fuera convocada para reconstituir a la nación. En las siguientes semanas varias guarniciones alrededor del país se unieron al pronunciamiento de Huejotzingo. Era obvio que todo el proceso había sido orquestado por el gobierno central. El 19 de diciembre Santa Anna cerró el Congreso y desbandó a los diputados.[530] La Constitución de 1842 abortó porque no se conformó a los deseos del caudillo.

En diciembre de 1842, Santa Anna personalmente nombró a una nueva asamblea. Este Consejo de notables comenzó sus deliberaciones el 6 de enero de 1843. Los miembros de la Junta tenían la obligación de redactar una nueva Constitución. Le llevaría cinco meses completar su tarea.[531] Así, el 8 de junio de 1843 fueron concluidas las Bases Orgánicas. De esta forma, el gobierno constitucional fue establecido en México y la dictadura de Santa Anna llegó a su fin. Según Costeloe, lo que los notables habían producido ‘‘era una centralización del poder mucho más refinada y definitiva que aquella incorporada en las Siete Leyes’’.[532] Aunque se preservaban todos los elementos del sistema representativo de gobierno, se hacían cambios significativos en los poderes del Ejecutivo y en el proceso electoral. Según Tena Ramírez, fue en las Bases Orgánicas donde por primera vez hicieron su aparición de manera legítima los poderes de emergencia en la historia constitucional de México. De la misma forma, Loveman afirma que las Bases introdujeron por vez primera en la ley constitucional mexicana provisiones explícitas de regímenes de excepción.[533]

529 *Idem*.
530 Costeloe, *Central Republic*, pp. 210-212.
531 *Ibid*., pp. 213-224.
532 *Ibid*., p. 226.
533 Loveman, *Constitution of Tyranny*, p. 80.

Sin embargo, contrariamente a lo sostenido por estos autores, lo que proveía la Constitución de 1843 era solamente la suspensión del *habeas corpus.* El artículo 66 afirmaba: ‘‘Son facultades del Congreso... Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara’’.[534] El artículo 198, a su vez, afirmaba: ‘‘Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo’’.[535] La redacción del artículo 198 era una *copia literal* del artículo 308 de la Constitución de Cádiz.[536] En ese sentido, tal previsión no era nueva en absoluto, puesto que la Constitución de 1812 había estado en vigor en México entre 1821 y 1823.[537] La Junta de 1843 había deliberadamente revivido la alternativa liberal a los amplios poderes de emergencia.

Loveman afirma que ‘‘el artículo clave de la Constitución concerniente a los regímenes de excepción autorizaba tanto la suspensión de garantías individuales como, de manera menos clara, la delegación de la autoridad legislativa al presidente’’. En tanto que el artículo 65 ‘‘autorizaba de manera ambigua al Congreso para expandir la autoridad del Ejecutivo (sujeto a las condiciones del artículo 198) para lidiar con la ‘sedición’, el documento de 1843 *potencialmente sentaba los cimientos constitucionales para varios regímenes de excepción distintivos*’’.[538] Al igual que las afirmaciones sobre la Constitución de 1812, los alegatos de Loveman sobre las Bases Orgánicas de 1843 carecen de sustento.[539] *Las únicas garantías individuales* que podían ser suspendidas bajo la autoridad del artículo 198 eran el *habeas corpus.* La libertad de la prensa y otras libertades generales *no* estaban entre las formalidades mencionadas en ese artículo. Las facultades ejecutivas sólo podían ser expandidas en tanto que hiciesen posible la suspensión del *habeas corpus.* El Congreso no podía

534 Bases de Organización Política de la República Mexicana, 1843. Artículo 66 (subsección XVIII). Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 415.

535 *Ibid*., p. 407.

536 *Ibid*., p. 93. Sobre los poderes de emergencia y la Constitución de Cádiz véase arriba, capítulos segundo y tercero.

537 Véase arriba, capítulo tercero.

538 Mis cursivas. Loveman, *Constitution of Tyranny*, p. 80.

539 Véase arriba, capítulo tercero.

‘‘suspender o disminuir las garantías individuales *sino en los casos y bajo los términos del artículo 198*’’.[540] Por ello, la Constitución de 1843 *no* autorizaba ‘‘de manera ambigua al Congreso’’ para expandir la autoridad del Ejecutivo; por el contrario, los poderes de emergencia previstos en las Bases de 1843 eran significativamente más limitados que las provisiones de la abortada Constitución de 1842.

La oposición de los liberales aun a la limitada suspensión del *habeas corpus* prevista en la Constitución de 1843 hizo evidente que los poderes de emergencia todavía eran un asunto espinoso en aquel momento. Éstos se habían vuelto un tema muy contencioso en la guerra ideológica que se libraba en la década de los 1840. A menudo, los historiadores han reproducido las acusaciones sesgadas de los observadores contemporáneos. Así, Noriega afirma que ‘‘el artículo 198 estaba abiertamente en contra de la administración de justicia: permitía la suspensión de garantías’’.[541] Su afirmación de que ‘‘por medio de esta provisión, la dictadura se convirtió de hecho en parte de las normas de la ley’’, no tiene fundamento alguno. El artículo 198 sólo proveía la suspensión limitada del *habeas corpus*. Como Loveman, Noriega interpreta de manera equivocada la suspensión del *habeas corpus* como una suspensión *general* de garantías individuales. Esta confusión fue utilizada en ese momento por los actores políticos para hacer la afirmación absurda de que las facultades extraordinarias eran de hecho más limitadas que la suspensión del *habeas corpus*. Así, el antiguo diputado liberal, José María Lafragua, afirmaba en ese entonces que:

> En ninguna de nuestras constituciones se ha decretado expresamente la dictadura: en el proyecto que examinamos en el artículo 198 y la facultad XVIII... se previene que cuando sea necesario, se suspenderán las garantías individuales y se ampliarán las facultades del ejecutivo. ¿Con qué puede llegar el caso en que la sociedad viva a merced de los caprichos de un hombre? Las facultades extraordinarias, como se han ejercido entre nosotros antes de ahora, se han limitado a decretar lo conveniente a las circunstancias; pero no rompiendo el pacto, no haciendo desaparecer las garantías que el ciudadano ha recibido para vivir en sociedad.[542]

540 Art. 67, sec. IV. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 415.

541 Noriega Elio, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 145. Noriega no se percata de que el artículo 198 de la Constitución de 1843 era casi una copia al carbón del artículo 308 de la Constitución de Cádiz.

542 Lafragua había sido diputado en el Congreso de 1842. Lafragua, José María, *El Estandarte Nacional*, 10 de abril de 1843. Manuscrito sin publicar, citado por Noriega, *El Constituyente*, p. 145.

Lafragua afirmaba que el artículo 198 de la Constitución de 1843 establecía una ‘‘dictadura constitucional’’.[543] Sin embargo, como ya se ha hecho notar, la subsección 18 del artículo 65 sólo preveía la expansión de las facultades del Ejecutivo *de acuerdo con el artículo 198.* El Poder Legislativo *no* se transfería al presidente, ni tampoco se producía una suspensión generalizada de garantías. En resumen, los poderes de emergencia en la Constitución de 1843 fueron sacados de proporción por sus opositores. Más aún, la resurrección del artículo 308 de la Constitución española es notable en una Constitución considerada como autoritaria por la mayoría de los historiadores constitucionales.

El 14 de diciembre de 1845 estalló una nueva rebelión en San Luis Potosí.[544] El 21 de diciembre de 1845, estando en vigor la Constitución de 1843, el Congreso expandió por seis meses las facultades del presidente Herrera: ‘‘conforme al artículo 198 de las *Bases Orgánicas*’’.[545] Opositores al gobierno fueron arrestados y la policía intimidó a la prensa opositora al cerrar algunos diarios.[546] Sin embargo, el 2 de enero de 1846 Herrera fue derrocado. Para entonces, México estaba al borde de la guerra con Estados Unidos. Las acciones del sucesor de Herrera, el general Paredes y Arrillaga, demostraron que la suspensión del *habeas corpus* prevista por la Constitución de 1843 era demasiado limitada para librar una guerra contra los norteamericanos. Puesto que la carta magna no preveía medios adecuados para confrontar emergencias, Paredes decidió, una vez que hubo reemplazado a Herrera, suspender *de facto* a la Constitución y gobernar bajo la autoridad prevista bajo la autoridad del Plan de San Luis, el documento revolucionario emitido por los rebeldes. El plan afirmaba que

543 ‘‘...la XVIII atribución establece constitucionalmente la dictadura... De la atenta lectura de esta atribución y del artículo 198, en los casos de invasión extranjera o sedición muy grave, y en el segundo se previene que cuando la seguridad de la nación lo exija, podrán suspenderse en toda la república, o parte de ella, las formalidades prescritas, para la aprehensión y detención de los delincuentes. Por ejemplo, una nación extranjera invade nuestro territorio, entonces se amplían las facultades del presidente. Es decir, que se le faculta para imponer contribuciones, levantar tropas y para todo lo demás que ordinariamente no puede hacer; y además, sujetándose al artículo 198, se suspenden las garantías individuales; esto es, pueden los ciudadanos ser presos por otra autoridad que la suya, y detenidos más tiempo que el fijado por la ley’’. 1 de mayo de 1843. Lafragua, *Estandarte Nacional*, pp. 278-279.

544 La rebelión comenzó en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845. Sobre el pronunciamiento de Paredes y Arrillaga véase Costeloe, *Central Republic*, pp. 277-285.

545 21 de diciembre de 1845. *Ley*. *Se amplían las facultades del ejecutivo por el término de seis meses.* ‘‘Se amplían las facultades del ejecutivo para que las ejerza en toda la república, y por el término de seis meses, conforme al artículo 198 de las *Bases Orgánicas*’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, p. 96.

546 Costeloe, *Central Republic*, p. 281.

‘‘Las facultades del presidente interino son las de las leyes vigentes, y solamente podrá obrar fuera de ellas con el fin de preparar la defensa del territorio nacional, salvando siempre las garantías establecidas por las leyes vigentes’’.[547] La ambigua autoridad que el Plan de San Luis le concedía al presidente era mucho más amplia que la prevista en la Constitución de 1843. El que Paredes decidiera *no* preservar la Constitución es evidencia de que la consideraba —y a sus provisiones de emergencia— inadecuados para la situación crítica que enfrentaba el país.

Las provisiones de emergencia limitadas de la Constitución de 1843, técnicamente, en efecto, fueron puestas a prueba en 1846 cuando los Estados Unidos invadieron México. El pretexto para la invasión territorial era la disputa sobre los límites fronterizos entre México y el recientemente anexado estado de Texas.[548] Un país aquejado por guerras civiles fue incapaz de enfrentar a un enemigo más poderoso. El tesoro público estaba vacío y la economía estancada. Sin embargo, ni siquiera la Constitución preveía los medios legales para enfrentar la emergencia. A principios de abril de 1846 sucedieron las primeras escaramuzas entre tropas mexicanas y norteamericanas en el norte de México. Dos semanas más tarde, los Estados Unidos declararon la guerra a México y enviaron tropas a Texas, Nuevo México y California, al tiempo que su armada bloqueaba puertos mexicanos. No había nada que las autoridades mexicanas pudieran hacer para impedir el comienzo de las hostilidades. Paredes comenzó a prepararse para la guerra y gastó mucha de su energía durante las primeras semanas de junio tratando de organizar unidades militares. Una gran parte del esfuerzo inicial de guerra fue conducido sin recurrir a la Constitución de 1843. La razón de ello es que desde principios de enero de 1845 hasta junio de 1846 el país no tenía un Congreso. La Asamblea legislativa había sido desbandada en enero, cuando los revolucionarios tomaron el poder. Por lo tanto, las limitadas provisiones de emergencia de las Bases no podían ser puestas en vigor. Se condujeron elecciones legislativas, pero el nuevo Congreso no se reunió sino hasta principios de junio. Mientras tanto, Paredes recurrió al Plan de San Luis para nombrar y destituir de sus puestos a varios gobernadores.[549] Las autoridades estatales no estaban

547 Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, p. 101.

548 Sobre la guerra con Estados Unidos véase Eliot Morison, Samuel, Steele Commager, Henry y Leuchtenburg, W. E., *The Growth of the American Republic*, Oxford, Oxford University Press, 1983.

549 13 de marzo de 1846. ‘‘...Usando de las facultades que me concede la cuarta de las adiciones hechas en esta capital en 2 de enero del presente año al plan proclamado en San Luis Potosí, he tenido

dispuestas a poner a sus milicias locales bajo el control del gobierno central. La cuarta enmienda al Plan de San Luis también fue utilizada por el gobierno para reprimir a la prensa.[550] En la primavera de 1846, cuando los norteamericanos invadieron el país, Paredes revivió varios de los decretos que Guerrero había promulgado en 1829.[551] En mayo, el gobierno redujo salarios, hizo política fiscal y otra vez puso a civiles bajo jurisdicción militar.[552]

Una vez que se instaló el nuevo Congreso, no había ya excusa para ignorar a la Constitución. En una de sus primeras sesiones, el congresista Godoy presentó un decreto para concederle facultades extraordinarias al Ejecutivo.[553] El 10 de junio de 1846, el Congreso le concedió al Ejecutivo dos facultades extraordinarias específicas. El presidente no sólo fue autorizado para suspender el *habeas corpus*, como preveía el artículo 198, sino también para otorgar perdones a condenados por razones políticas. Más importante aún, el Congreso se reservó para sí el poder de concederle al presidente ''las autorizaciones extraordinarias que exijan la defensa y el bien de la república''.[554] En esta ley, el Congreso claramente fue más allá de las provisiones de emergencia limitadas del artículo 198 de la Constitución de 1843. *Si la suspensión del habeas corpus hubiese sido suficiente para enfrentar la situación, el Congreso no se hubiera reserva-*

a bien decretar lo siguiente... El gobierno nombrará a los gobernadores de los departamentos sin sujetarse a propuesta de las asambleas por hallarse la nación en las circunstancias extraordinarias...'' Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, p. 120.

550 Véase el decreto del 18 de abril de 1846. Dublán y Lozano, Legislación mexicana, vol. 5, p. 121.

551 Los decretos del 4 y 11 de septiembre de 1829 fueron puestos en vigor por Paredes. El decreto del 18 de abril decía: ''Son responsables los autores, editores e impresores de los escritos que directa o indirectamente protejan las miras de cualquier invasor de la república, o que auxilien a algún cambio en el orden establecido, o ataquen calumniosamente a los supremos poderes de la nación o de los departamentos''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, pp. 121-122. Sobre los decretos promulgados por Guerrero en 1829 véase arriba, capítulo quinto.

552 Véanse los decretos del 7 y el 22 de mayo de 1846. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, pp. 129-132; Costeloe, *Central Republic*, p. 286.

553 9 de junio de 1846. *Proyecto de decreto del Sr. Godoy*. ''Art. 4. Si por las circunstancias extraordinarias en que se ha colocado a la República la guerra exterior fuera indispensable ampliar las facultades del poder ejecutivo que tiene que organizar este Congreso... se hará la autorización... etc''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, pp. 129-133.

554 19 de junio de 1846. *Decreto del congreso extraordinario. Organización del gobierno provisional de la República.* ''Art. 6. Queda autorizado extraordinariamente el poder ejecutivo provisional, para usar de las dos facultades siguientes: 1. la que se menciona en el artículo 198 de las Bases y 2. la de mandar sobreseer en las causas puramente políticas que se estén instruyendo en la actualidad, o se instruyan en lo sucesivo... Art. 7. El congreso otorgará al poder ejecutivo provisional, las autorizaciones extraordinarias que exijan la defensa y el bien de la República''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 5, p. 132.

do para sí el poder de conceder mas autorizaciones extraordinarias al Ejecutivo. Esta autoridad discrecional del Congreso *no estaba prevista en la Constitución.* Sin embargo, tales autorizaciones eran ciertamente necesarias. El 29 de junio de 1846, el Congreso autorizó al gobierno por seis meses para contraer nueva deuda pública que le permitiera reunir fondos para conducir la guerra.[555] A su vez, el gobierno no dudó en pedirle al Congreso más facultades extraordinarias.[556] El Congreso concedió nuevas facultades extraordinarias al Ejecutivo para reorganizar el ejército, para nombrar nuevos oficiales y para recabar más fondos.[557] *Estas autorizaciones, que no estaban previstas en la Constitución, fueron otorgadas porque las provisiones de emergencia limitadas de la Constitución de 1843 —la suspensión del habeas corpus— no eran suficientes para hacer frente a la emergencia.*

Mientras que los norteamericanos marchaban sobre la capital del país, la nación también experimentaba conmociones internas. En abril de 1846 el general Álvarez se rebeló en el sur. Se formó una alianza entre los federalistas y los seguidores de Santa Anna. El fin del centralismo vino durante los primeros días de agosto. El 1 de agosto de 1846 Paredes había renunciado a la presidencia y abandonado la capital con 3,000 hombres. El 29 de julio Bravo, el vicepresidente, asumió el cargo.[558] El 4 de agosto, la guarnición de la capital se pronunció demandando la formación de un nuevo Congreso elegido conforme a las disposiciones de la Constitución de 1824 para reconstituir a la nación y llamaba a Santa Anna para que se hiciera cargo del ejército como comandante en jefe. Bravo, dándose cuenta de que no podría resistir, accedió a capitular y permitió que las fuerzas rebeldes ocuparan el Palacio Nacional el 6 de agosto. El promotor, organizador e inspirador de la revuelta fue Valentín Gómez Farías,

555 29 de junio de 1846. *Decreto del Congreso.* ''Se autoriza al gobierno por seis meses para que se proporcione recursos extraordinarios, sobre puertos, deuda pública''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, p. 135.

556 9 de julio de 1846. *Diario Oficial del Gobierno Mexicano*. Congreso Nacional, sesión del 7 de julio. ''Con una iniciativa del propio ministerio [de guerra y marina], en que pide ampliación de facultades para llevar a cabo la defensa de la nación''.

557 22 de julio de 1846. *Diario Oficial del Gobierno Mexicano.* ''Congreso Nacional, sesión del 18 de julio. Se faculta al Gobierno: 1. Para que pueda variar la organización del ejército... 2. Para nombrar sin necesidad de ulterior aprobación, oficiales de superior graduación en premio de acciones distinguidas en la guerra contra los Estados Unidos. 3. Para que se proporcione los efectos de guerra de la manera más eficaz... previa aprobación de la propuesta en junta de ministros. 4. Para que forme y expida el reglamento de corso''.

558 Costeloe, *Central Republic*, p. 296.

quien ‘‘después de una década de continuos, pero fútiles intentos finalmente había logrado regresar al poder’’.[559] Una vez instalado en el Palacio Nacional se hizo cargo del gobierno. El 6 de agosto se anunció el procedimiento para la elección de un nuevo Congreso. Al igual que el Plan de San Luis, el Plan de La Ciudadela de los federalistas le concedía al presidente interino, mientras se reuniera el nuevo Congreso, el poder de ‘‘dictar las medidas que sean necesarias para mantener con decoro el pabellón nacional’’.[560] Finalmente, el 22 de agosto de 1846 se restauró la Constitución de 1824. La década del gobierno centralista había terminado.

III. La segunda República Federal: 1846-1856

El 6 de diciembre de 1846 el nuevo Congreso abrió sus sesiones. Aunque la Constitución de 1824 había sido restaurada, muchos de los federalistas estaban conscientes de sus deficiencias. Al interior del Congreso había una división entre los que favorecían enmiendas a la carta magna y aquellos otros que favorecían la restauración de la Constitución sin ningún cambio. Se llegó a un acuerdo por medio del cual la Constitución permanecería sin cambios formales, pero se redactaría una acta de reformas.[561] El Acta de Reformas fue propuesta por Mariano Otero.[562] El Acta enmendaba algunos de los aspectos de la Constitución de 1824, tales como la operación del Ejecutivo y el Senado. Sin embargo, lo que es relevante aquí es que *el borrador original del Acta de Enmiendas incluía poderes de emergencia*. Esta propuesta es muy notable, puesto que, al redactarla, Otero reconoció que la ausencia de provisiones de emergencia había sido una falla de la Constitución de 1824. Como diputado en el constituyente de 1842, Otero había tomado partido por la minoría que rechazaba la inclusión de provisiones de emergencia de la Constitución (véase arriba). Sin embargo, Otero se había percatado de que las provisiones de emergencia eran necesarias. Por lo tanto, el borrador del Acta de Reformas de 1847 proveía la suspensión del *habeas corpus*. La segunda sección del artículo 4 decía:

559 *Idem*.

560 12 de agosto de 1846. *Diario del Gobierno de la República Mexicana.* Plan de la Ciudadela. ‘‘Art. 3. Interin se reúne el soberano congreso y decreta todo lo que fuere conveniente para la guerra, será precisa obligación del ejecutivo el dictar cuantas medidas sean urgentes y necesarias para sostener con decoro el pabellón nacional...’’

561 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 440-441.

562 Véase Otero, Mariano, *Obras*, 2 vols., México, Porrúa, 1967.

> Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república, y establecerá los medios de hacerlas efectivas. Estas garantías son inviolables, y sólo en el caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, y cateo de las habitaciones, y esto por determinado tiempo.[563]

Al igual que el artículo 198 de la Constitución de 1843, la propuesta para el Acta de Reformas revivía la alternativa liberal a amplios poderes de emergencia.[564] Sin embargo, el 26 de abril la oposición de los liberales en el Congreso obligó a Otero a retirar de la propuesta del Acta de enmiendas la suspensión del *habeas corpus*. Así, en lo que respecta a los poderes de emergencia, la Constitución de 1824 fue dejada intacta.[565] El Acta de Reformas —sin poderes de emergencia— fue promulgada el 22 de mayo de 1847, justo cuando los invasores norteamericanos se encontraban a las puertas de la ciudad de México. La negativa a incluir aún la suspensión limitada del *habeas corpus* en circunstancias tan críticas sólo puede ser explicada por el poder de la ideología en los congresistas. Como afirma Tena:

> ...si alguna vez contrasta patéticamente en nuestros fastos legislativos la teoría de los legisladores con la cruda y apremiante realidad fue sin duda en aquella ocasión, en que una guerra extranjera, la más desastrosa que ha experimentado el país, hacía resaltar *el vacío de las Constituciones que se habían rehusado a prever situaciones como la que entonces se presentaba*.[566]

El 20 de abril de 1847, sólo seis días antes de que Otero retirara su propuesta de incluir poderes de emergencia, el Congreso aprobó una ley concediéndole al gobierno el poder ‘‘para dictar las providencias necesarias a fin de llevar adelante la guerra, defensa nacional de la República y

563 5 de abril de 1847. Voto personal de Mariano Otero sobre el informe de la mayoría. Otero, *Obras*, pp. 380-381.

564 Es interesante notar que Tena Ramírez, mientras que reconoce inmediatamente la similitud entre el artículo 308 de la Constitución de Cádiz y la propuesta de Otero, no reconoce que, en mayor medida, el artículo 198 de la carta de 1843 era un heredero mucho más directo de la Constitución de 1812.

565 Para la versión final del Acta de Reformas de 1847, que no incluyó la propuesta de Otero sobre poderes de emergencia, véase Tena, *Leyes fundamentales*, pp. 468-477.

566 Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 228. Cursivas nuestras.

salvar la forma de gobierno republicana, popular federal, bajo la cual está constituida la nación''.[567] El decreto estaría en vigor hasta el final de la guerra. Esto, como afirma Tena, ''equivalía lisa y llanamente a instituir en una disposición secundaria el sistema de las providencias de excepción en forma demasiado amplia, técnicamente defectuosa y al margen de la Constitución''.[568] En ningún lugar es tan evidente el vínculo causal propuesto en este libro como aquí. La ausencia de poderes constitucionales de emergencia durante la invasión norteamericana condujo a medidas extraconstitucionales. La Constitución de 1824 resultó insuficiente para conducir el esfuerzo de guerra. Por lo tanto, el gobierno recurrió a mecanismos *fuera* de la Constitución para enfrentar la emergencia. Estos poderes, a su vez, no existían porque las preocupaciones liberales los habían derrotado una vez más cuando el Acta de Reformas fue debatida en 1847. Esto, sin embargo, no era nuevo. El patrón que había comenzado en España en 1821 se repitió una vez más en México.[569]

No se incluyeron en la Constitución poderes de emergencia, pero una ley secundaria fue expandida, o creada *ex novo*, para desempeñar las funciones de estos mecanismos. La implicación del decreto del 20 de abril de

567 20 de abril de 1847. Ley. *Se faculta al gobierno para llevar adelante la guerra y defender la nacionalidad de la República.* ''El soberano congreso constituyente, en uso de los plenos poderes con que el pueblo de la República lo invistió para el sagrado objeto de salvar su nacionalidad y fiel intérprete de la firme voluntad con que sus comitentes están decididos a llevar adelante la guerra que a la nación hace el gobierno de los Estados Unidos de América, sin desalentar por ningún género de reveses; y considerando que en estas circunstancias, la primera necesidad pública es la de conservar un centro de unión que dirija la defensa nacional con toda la energía que demandan las circunstancias, y evitar hasta el peligro de que se levante un poder revolucionario, que disuelva la unión nacional o destruya las instituciones, o consienta la desmembración del territorio, ha venido en decretar lo que sigue. Art. 1. Queda facultado el gobierno Supremo de la Unión para dictar las providencias necesarias a fin de llevar adelante la guerra, defensa nacional de la República y salvar la forma de gobierno republicana, popular federal, bajo la cual está constituida la nación. 2. El artículo precedente no autoriza al ejecutivo para hacer la paz con los Estados Unidos, concluir negociación con las potencias extranjeras ni enajenar en todo o en parte, el territorio de la República. 3. Tampoco lo faculta para celebrar contratos de colonización, imponer penas, ni conferir otros empleos civiles y militares, que aquellos cuyo nombramiento le está expresamente cometido por la constitución. 4. Será nulo y de ningún valor todo arreglo o tratado que se hiciere entre el gobierno de los Estados Unidos y cualquiera autoridad que, subvirtiendo el actual orden de cosas, sustituya los supremos poderes de la Unión legalmente establecidos. 5. Se declara traidor a todo individuo que, bien sea como particular o como funcionario público, ya privadamente o con la investidura de cualquiera autoridad incompetente o de origen revolucionario, entre en tratados con el gobierno de los Estados Unidos de América... 8. Las facultades que confiere al gobierno el presente decreto cesarán luego que concluya la guerra''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 6, pp. 267-268.

568 Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 228.

569 Villalón da cuenta de los orígenes españoles de este patrón dual sin poderes de emergencia pero con leyes secundarias distorsionadas. Véase Villalón, *Estado de sitio*, pp. 319-328.

1847 no era solamente que la realidad y las intenciones del Congreso divergían, como había ocurrido a menudo en México desde la independencia, sino que ofrece una lección más general. La ley del 20 de abril es una pieza más de evidencia para demostrar que, en ausencia de poderes de emergencia —debida a preocupaciones liberales— los legisladores recurrieron a leyes secundarias para obviar a la Constitución.

Como hemos visto, el modelo era el decreto español del 17 de abril de 1821, una ley que tenía por objeto castigar a los salteadores de caminos y que había sido desnaturalizada por los liberales para reprimir a sus enemigos políticos. Aunque la Constitución liberal había sido preservada en su pureza, había sido en la realidad cancelada por esas leyes secundarias que eran arbitrarias y cuyo ámbito de operación era extensivo. El resultado, tal vez, fue que ocurrieron más abusos de los que hubiesen ocurrido si los poderes de emergencia hubiesen estado considerados en la Constitución. El decreto del 20 de abril de 1847 siguió el mismo patrón. A diferencia de la ley del 17 de abril —y de la ley del 27 de septiembre de 1823, su versión mexicana— esta ley ni siquiera estaba disfrazada como una medida contra criminales ordinarios, sino que su objetivo era compensar abiertamente la ausencia de los poderes de emergencia en la Constitución de 1824 durante una situación sumamente crítica.[570]

Para el verano de 1847 el ejército mexicano había sido derrotado completamente por las fuerzas norteamericanas. A principios de agosto, los invasores ocuparon la capital y se iniciaron negociaciones para un armisticio. Finalmente, la guerra terminó en 1848 con la cesión de más de la mitad del territorio de México a los Estados Unidos. Una vez que la guerra concluyó, el mismo patrón que había sido típico de la Primera República Federal (1824-1834), en el que los Congresos a veces le concedían facultades extraordinarias inconstitucionales a los ejecutivos y algunas otras rehusaban hacerlo, se repitió una vez más.[571]

Cuando en junio de 1848 las ramas de gobierno regresaron a la ciudad de México, después de la ocupación norteamericana de la capital, el Congreso autorizó al gobierno, hasta que se reuniera el próximo Congreso, para ‘‘dictar todas las medidas que fueren necesarias a la conservación del orden constitucional y de la tranquilidad pública, sin que pueda sacar a los detenidos del territorio del juez que conforme a la ley deba juzgar-

570 Véase arriba, capítulos segundo y cuarto.
571 Véase arriba, capítulo quinto.

los''.[572] El 21 de mayo de 1852, sin embargo, el Congreso le negó al presidente Mariano Arista su solicitud de facultades extraordinarias.[573] Como había ocurrido durante el periodo 1824-1834, las facultades extraordinarias fueron también vistas como medios indirectos para remediar las debilidades estructurales del sistema político y no sólo como medidas extraordinarias de último recurso. Las facultades extraordinarias eran consideradas por Arista como una solución de corto plazo a la crisis fiscal crónica que sufría el país. Sin embargo, el Congreso rehusó concederle tal autoridad.[574] El vicepresidente de la Cámara de Diputados le recordó a Arista que ''*acceder a su petición habría significado romper la Constitución*. El presidente debía estar bien consciente de esto''.[575] Meses después, mientras estallaban rebeliones a lo largo del país, el gobierno siguió solicitándole al Congreso facultades extraordinarias.[576] En diciembre de 1852, el Congreso otra vez rehusó concederlas. Finalmente, el 6 de enero de 1853, en medio de un *impasse*, el presidente renunció.[577] El Congreso entonces nombró a Juan Ceballos presidente interino.

Cinco días después de que había tomado posesión, Ceballos solicitó facultades extraordinarias. Después de habérselas negado a Arista, el 11 de enero de 1853 el Congreso se las concedió a Ceballos.[578] El Ejecutivo fue autorizado por tres meses para

> que dicte todas las medidas que crea conveniente a fin de restablecer la paz pública y conservar la integridad del territorio nacional, sin atacar la forma de gobierno ni impedir ni alterar el ejercicio de los Supremos Poderes de la Unión ni el de los estados, ni resolver los negocios eclesiásticos ni negociaciones pendientes con la corte de Roma: tampoco podrá intervenir en las atribuciones judiciales, ni atacar la propiedad, ni alterar los tratados existentes.[579]

572 6 de junio de 1848. Decreto. *Sobre traslación de los Supremos Poderes al Distrito Federal y facultades que se conceden al poder ejecutivo*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, p. 381.

573 Loveman, *Constitution of Tyranny*, p. 80.

574 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1990, pp. 19-20.

575 Olavarría y Ferrari, ''México independiente'', en *México a través de los siglos*, México, Cumbre, 1987, p. 225, citado por Sordo Cedeño, ''El Congreso'', p. 176. Cursivas nuestras.

576 El coronel Blancarte se había rebelado en Jalisco en julio de 1852.

577 *Ibid*., p. 177.

578 Rabasa, *La Constitución*, p. 20.

579 11 de enero de 1853. *Decreto del Gobierno General. Se faculta al Gobierno para que restablezca la tranquilidad pública*. ''1. Se faculta al gobierno para... 2. Esta autorización terminará a los tres meses de concedidos, dando cuenta el gobierno al congreso del uso que hubiese hecho de ella''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 6, pp. 292-293.

Investido con esta autoridad, Ceballos decretó una amnistía y concedió varios perdones.[580] Poco tiempo después, Ceballos cerró el Congreso y se produjo más turbulencia política. Sin embargo, el presidente aún promulgó más decretos utilizando sus facultades extraordinarias.[581] A resultas de un pacto militar, Ceballos fue derrocado, y el 8 de febrero de 1853 se nombró a un nuevo presidente interino, esta vez se trataría del general Manuel María Lombardini.

Puesto que no había un Congreso para concederle facultades extraordinarias ilegales, Lombardini suspendió *de facto* la Constitución de 1824. En lugar de ello, todos los actos gubernamentales invocaron el pacto revolucionario como fuente de su autoridad. Tal plan establecía que ‘‘el gobierno provisional ejercerá discrecionalmente el poder, y tendrá sin restricción alguna todas las facultades que se necesiten para hacer el bien de la nación’’.[582] El 17 de marzo de 1853 esta amplia autoridad extraconstitucional fue utilizada para nombrar, una vez más, a Santa Anna presidente. Santa Anna gobernó durante un año sin una Constitución. Su dictadura duró hasta 1855, cuando un nuevo plan, que unió a los liberales en el exilio, a las fuerzas anticlericales y a los ejércitos rebeldes locales —el Plan de Ayutla (proclamado en 1854)— tuvo éxito en derrocarlo por última vez. Cuando Santa Anna dejó la presidencia en 1855, el nuevo gobierno incluyó a los líderes liberales más famosos de la segunda mitad del siglo XIX: Ignacio Comonfort, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada y Benito Juárez.[583]

Como otros planes, el Plan de Ayutla le concedía amplios poderes al presidente interino. El plan asentaba que ‘‘el presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la Administración Pública, para atender a la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso’’.[584] Los planes revolucionarios eran

580 La amnistía para los presos políticos fue decretada el 13 de enero de 1853 y los perdones fueron concedidos el 19 de enero de 1853. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, pp. 293-294.

581 *Ibid*., pp. 307-309. Véanse los decretos sobre la reorganización del ejército y sobre el istmo de Tehuantepec.

582 4 de febrero de 1853. *Convenio de Arroyozarco* entre los generales López Uraga y Manuel Robles. *Planes en la Nación Mexicana*, México, Senado de la República-El Colegio de México, 1987, t. 4, pp. 418-419.

583 Loveman, *Constitution of Tyranny*, p. 82.

584 11 de marzo de 1854. *Plan de Ayutla*. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 497.

atractivos como fuentes alternativas de autoridad porque la Constitución de 1824 se había mostrado inviable. Los líderes revolucionarios por lo tanto evitaron la farsa de convocar a elecciones para que congresos no siempre dispuestos a favorecerlos, a veces les concedieran y a veces no, facultades extraordinarias ilegítimas. Para entonces, la legitimidad constitucional estaba dañada a tal grado que los gobiernos simplemente podían prescindir de la Constitución.

Reconociendo que la Constitución de 1824 había perdido todo su prestigio, la coalición liberal convocó a la elección de un nuevo Constituyente que estaría encargado de redactar una nueva carta magna. Mientras tanto, el 4 de octubre de 1855, bajo la autoridad del Plan de Ayutla, Juan Álvarez fue nombrado presidente interino. Más tarde, el 4 de diciembre, fue reemplazado pacíficamente por Ignacio Comonfort, quien gobernó al país hasta 1857. Este presidente liberal decretó varias leyes de reforma. La primera de estas leyes abolió los fueros eclesiásticos y militares. A esta ley le siguió otra que preveía la desamortización de bienes de manos muertas, de la Iglesia y de las comunidades indígenas. Las autoridades civiles tomaron el control del registro civil. Así, las Leyes de Reforma fueron decretadas bajo la autoridad del Plan de Ayutla.[585] Es notable que veinte años antes Gómez Farías hubiera impulsado la primera reforma liberal utilizando facultades extraordinarias inconstitucionales.[586] En ambos casos, la fuente de la autoridad se encontraba más allá de la Constitución.

Puesto que la Constitución de 1824 ya no se encontraba en vigor, Comonfort promulgó un Estatuto Orgánico Provisional mientras que el Congreso redactaba la nueva Constitución. El Estatuto fue promulgado el 15 de mayo de 1856. Sin embargo, varios gobernadores rehusaron acatarlo, y el constituyente nunca lo ratificó. Por lo tanto, sólo estuvo teóricamente en efecto. El Estatuto Provisional es relevante aquí porque proveía de amplios poderes de emergencia. El artículo 82 decía:

> El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.[587]

585 *Ibid*., p. 491.
586 Véase arriba, capítulo quinto.
587 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 511.

El Estatuto Provisional fue enviado a los gobernadores junto con una notable carta del ministro José María Lafragua, fechada el 20 de mayo de 1856. Lafragua, como hemos visto, se había opuesto al artículo 198 de las Bases Orgánicas de 1843, aduciendo que establecía una ‘‘dictadura constitucional’’. Ahora, como ministro del gobierno de Comonfort, defendía las provisiones de emergencia amplias —más amplias ciertamente que la limitada suspensión del *habeas corpus* de la carta de 1843— del estatuto de 1856. En su carta, Lafragua repetía la máxima *salus populi suprema lex esto:*

> ...Como hay momentos de supremo peligro en que la salud pública debe ser la única ley, el artículo 82 declara que para defender la independencia y la integridad del territorio, para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública, el gobierno puede usar del poder discrecional. Esto es tanto más necesario, cuando de otra manera, las garantías individuales servirían no más de escudo a los revolucionarios, con positivo perjuicio de la sociedad. Ésta tiene tantos derechos o más que los individuos para ser atendida; y aunque el deber y la voluntad del gobierno no son lastimar a los ciudadanos, como su primera obligación es salvar a la comunidad, cuando por desgracia haya que elegir entre ésta y aquéllos, el bien público será necesariamente preferido. Este poder discrecional en ciertos momentos es de todo punto indispensable, aun en su régimen constitucional, y la historia de nuestras revueltas nos prueba en mil y mil páginas, *que la falta de una autorización semejante en la Constitución de 1824 ha sido la causa de la mayor parte de nuestros males*. Fresca está aún la memoria de 1852 y V.E. podrá fácilmente recordar que todas las dificultades, todos los obstáculos con que tuvo que luchar el general Arista (véase arriba) fueron debidos a la falta de ampliación de sus facultades. Si el presidente hubiera podido obrar con más libertad, es fuera de duda que no hubiera triunfado la revolución de Jalisco... *No ha habido gobierno que no haya necesitado facultades extraordinarias; y este hecho indudable prueba que en dichas circunstancias es absolutamente necesario el poder discrecional.* Y si esto es cierto bajo un gobierno normal, ¿qué deberá decirse de una administración que, por su propia naturaleza, tiene que usar facultades omnímodas?[588]

Al igual que Otero antes, Lafragua había cambiado de opinión sobre el modo de operación monista de la Constitución. Después de más de

588 La carta es reproducida en su integridad por Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 517-525. Véase también, Fix Fierro, Héctor, ‘‘Artículo 29’’, en Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 1994, pp. 608-609. Cursivas nuestras.

treinta años, la experiencia había obligado a la mayoría de los liberales a reconsiderar la exclusión de poderes de emergencia de la Constitución. Por lo tanto, el camino estaba preparado para que el Constituyente de 1856 instituyera, por vez primera, amplios poderes de emergencia en la Constitución. El 18 de febrero de 1856 el Congreso abrió sus sesiones.

IV. CONCLUSIÓN

En 1852, afirmaba Lucas Alamán: ‘‘Parece que ahora no queda nada que esperar’’.[589] Tal era el desánimo en la elite política treinta años después de la independencia. Alamán criticó a la Constitución de 1824 por su prohibición explícita de reformarse.[590] Reflexionaba sobre los problemas que habían enfrentado los constituyentes por ‘‘haberse atado al mástil’’.[591] Pero Alamán también se había percatado de la obstinación ideológica singular de los liberales de su tiempo. Habían rehusado aceptar evidencia en contra que ponía en duda sus dogmas teóricos. Uno de esos dogmas era la inadmisibilidad de los poderes de emergencia en la Constitución. ‘‘Sería cosa absurda’’, afirmaba Alamán, ‘‘seguir el ejemplo de las Cortes de España, que dejaron perder todo el continente de América por observar la Constitución a la letra y después, *quisieron más abolir la misma Constitución que hacer alguna variación provechosa en ella*’’.[592] Como ya se ha hecho notar, la ley del 17 de abril de 1821 suspendía en la práctica a la Constitución liberal de 1812. El razonamiento de Alamán era impecable:

> Cuando se pone a las naciones en el estrecho de perecer por observar instituciones que no les convienen, o echar estas por tierra para salvarse por el medio violento de una revolución, toca al Congreso y al gobierno evitar los males que esta hubiera de causar, y salvar a la nación por alguna medida conducente al objeto esencial de su conservación, como lo han hecho muchas veces con la concesión de facultades extraordinarias, *que son evidentemente contrarias a la Constitución*...[593]

589 Alamán, *Historia de México,* p. 952.

590 ‘‘...no se debe sacrificar la existencia y bienestar de una nación, a las formas a que han querido ligarla los que le dieron esa constitución, presumiendo que se la habían dado tan buena, que era menester impedir toda variación...’’ *Ibid*., p. 945.

591 Sobre este asunto, véase arriba, capítulo cuarto.

592 Alamán, *Historia de México,* p. 946. Cursivas nuestras.

593 *Ibid*., p. 946. Cursivas nuestras.

A pesar de que Alamán no hace ninguna referencia explícita a Maquiavelo, la similitud con este pasaje de *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio* es notable:

> ...en una república en la cual no existe tal provisión [la dictadura] es necesario o apegarse a la Constitución y arruinarse, o violarla y no arruinarse. Pero aunque el enfrentar de manera extraordinaria los eventos que puedan ocurrir para que una república pueda sobrevivir puede hacer algún bien en ese momento, el precedente que así se establece es malo, ya que sanciona el uso de los métodos constitucionales para un buen propósito, y por lo tanto hace posible, con algún pretexto plausible, el prescindir de ellos para uno malo.[594]

Alamán también da cuenta de la forma en que la ausencia de poderes de emergencia abrió la puerta al gobierno arbitrario. En aquellos países donde el sistema representativo se encontraba bien establecido, afirmaba,

> se convoca al Congreso para tomar las resoluciones convenientes; entre nosotros por el contrario el congreso no ha querido hacer otra cosa, más que disolverse, dejando una autoridad absoluta en manos del presidente. Este, pasando de golpe de un poder muy restringido al extremo opuesto, pierde de vista el objeto con que aquella amplitud de facultades se le concedió, y cuando ellas han sido para defender a la república de una invasión española como en 1829, se han empleado en declarar la nulidad de un testamento otorgado muchos años antes, o en establecer una casa de inválidos y en declarar la libertad de los esclavos, cosas las dos últimas muy buenas, pero que no tenían relación alguna con el objeto de las facultades concedidas al gobierno.[595]

Según Alamán, las consecuencias del abuso de las facultades extraordinarias habían sido: un incremento de la deuda pública, la destrucción de industrias, la inflación de los salarios del gobierno y el deterioro del carácter de los ciudadanos.[596] En este capítulo he explorado el desempeño de tres diferentes Constituciones durante emergencias entre 1836 y 1856. Dos de ellas, la Constitución federal de 1824 y las Siete Leyes de 1836, excluían cualquier tipo de provisión de emergencia. Más aún, la Constitu-

594 Niccolo Machiavelli, *Discourses on Livy*, Nueva York, Penguin Press, 1983, libro I, capítulo 34.
595 Alamán, *Historia de México,* p. 946.
596 *Idem*.

ción de 1836 explícitamente prohibía las facultades extraordinarias. Una tercera Constitución, las Bases Orgánicas de 1843, que estuvo en vigor entre 1843 y 1846, sólo preveía la suspensión liberal del *habeas corpus.* A pesar de que permaneció en vigor por menos de tres años, las Bases Orgánicas son teóricamente relevantes, puesto que México fue invadido por los Estados Unidos cuando esta Constitución estaba en vigor. Así, la joven república tuvo que enfrentar la mayor amenaza de su historia con una Constitución liberal ortodoxa, que proveía de sólo un mecanismo muy limitado para enfrentar emergencias. Después, la guerra tuvo que ser librada con la restaurada Constitución Federal de 1824 que, como he argumentado, no proveía ni siquiera la suspensión del *habeas corpus.* Se tuvo que autorizar extraconstitucionalmente al gobierno para que éste pudiera luchar contra los norteamericanos.

Aunque no se incluyeron provisiones de emergencia en el Acta de Reformas de 1847, el Congreso promulgó una ley que concedía amplios poderes al gobierno para conducir la defensa del país. Una vez que la guerra terminó, el patrón de la Primera República Federal se repitió. Una característica de la Segunda República Federal fue que la legitimidad constitucional se colapsó, y por ello los líderes revolucionarios prefirieron basar su autoridad en planes. La carta magna de 1824 permaneció en vigor hasta 1856, cuando un Congreso constituyente fue convocado para redactar una nueva Constitución. Entre 1834 y 1856 se produjeron numerosos esfuerzos para incluir los poderes de emergencia en las Constituciones. La evidencia empírica proveía argumentos. Sin embargo, las preocupaciones ideológicas fueron más poderosas que los hechos. La Constitución de 1857 incluyó, por primera vez en la historia de México, amplios poderes de emergencia. Hasta entonces, las provisiones de emergencia siempre habían sido rechazadas cuando habían sido propuestas en los congresos constituyentes.

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL MANTO LIBERAL: LA INCLUSIÓN DE LOS PODERES DE EMERGENCIA EN LA CONSTITUCIÓN

El objetivo de los constituyentes liberales en 1856 era instituir profundos cambios en la estructura política de México. El propósito deliberado de la Constitución de 1857 fue detener el flujo de rebeliones, nuevas Constituciones, contrarrevoluciones y dictaduras que habían caracterizado a México desde su independencia. Un orden social tradicional era considerado por muchos como el mayor obstáculo al progreso ilustrado. Los liberales, por tanto, atacaron a los militares, a la Iglesia católica, a las corporaciones y a las comunidades indígenas. La oposición conservadora a las reformas produjo una ola de guerra civil. Durante tres años, desde mediados de 1858 hasta 1861, ''los mexicanos se mataron unos a otros con ferocidad sin precedentes desde los días de la Conquista''.[597]

Tanto el Plan de Ayutla, como su reforma en Acapulco, había hecho de la redacción de la nueva Constitución una alta prioridad para el movimiento liberal.[598] El liderazgo reformista deseaba una nueva Constitución que legitimara al nuevo gobierno.[599] De acuerdo con Richard Sinkin, ''esta Constitución debía ser un instrumento a través del cual la nueva elite gobernaría. Debía crear una estructura política que abriera un sistema político cerrado, que permitiera la circulación de las elites a través de los canales de poder, sin violencia, y rompiera las barreras que habían impedido el establecimiento de una meritocracia''.[600] La nueva Constitución sería un medio no sólo de legitimar a los revolucionarios de Ayutla, sino también de regenerar a la nación.[601]

597 Sinkin, Richard N., *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, The University of Texas Press, 1979, p. 3.

598 Véase capítulo sexto.

599 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 55.

600 *Idem*.

601 La mejor fuente primaria sobre el Congreso constituyente de 1856 es Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Escalante, 1916. Las sesiones ordinarias del Con-

La forma en la cual estaba compuesto el Congreso constituyente es significativa. Treinta y cinco diputados (de los 77 sobre los que existen datos confiables), eran abogados. Muchos otros, periodistas y burócratas, también habían recibido algún tipo de educación jurídica. La edad promedio de los delegados era un poco menos de cuarenta años, y el 60% de los diputados había entrado a la política en la década previa a la inauguración del Congreso.[602]

La configuración ideológica de la Asamblea no era plural: los conservadores fueron excluidos sistemáticamente de ella. El liderazgo liberal dominó el Congreso constituyente. Ponciano Arriaga, un radical, fue electo presidente del Congreso, y el periodista Francisco Zarco se convirtió en su secretario. La comisión a cargo de redactar la nueva Constitución estuvo compuesta por radicales liberales y moderados. ‘‘Por años’’, Arriaga afirmaba, ‘‘el pueblo mexicano —que sufría las terribles consecuencias de la guerra civil, las extorsiones del despotismo, los males de la anarquía, los desastres del personalismo, y la mala fe de pequeños tiranos— esperó que algún día gobernara una Constitución’’.[603] Por ello, el establecer el estado de derecho fue el ideal de los reformistas liberales. Sin embargo, profundas divisiones existían entre los diputados. Se encontraban en desacuerdo sobre asuntos clave, tales como el papel del presidente, la posición de la Iglesia, la composición de la rama legislativa, la abolición de la pena de muerte, y muchos otros. Existían dos bloques mayoritarios: los moderados y los radicales, llamados *puros*. El 17 de febrero de 1856 el Congreso abrió sus sesiones. El presidente Arriaga nombró una comisión encargada de redactar la nueva Constitución. Le llevó a la Comisión de Constitución casi cuatro meses preparar el proyecto de la carta magna.[604] El 16 de junio de 1856, después de agudos conflictos entre los

greso fueron publicadas por el periódico de Zarco, *El Siglo XIX*. Los méritos relativos del Constituyente de 1856 han suscitado debates académicos. El más importante crítico de la Constitución de 1857 fue Emilio Rabasa, cuyo trabajo fue publicado por primera vez en 1912. Véase Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1990. En respuesta, los historiadores liberales han defendido los trabajos de los constituyentes de 1856. La más articulada defensa de la Constitución de 1857 se encuentra en Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.

602 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 58.

603 Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente, 1856-57*, México, El Colegio de México-Secretaría de Gobernación, 1979, pp. 30-32.

604 La comisión estaba originalmente compuesta por siete miembros: cuatro moderados y tres radicales: el mismo Arriaga, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove. José M. Mata y José M. Cortés Esparza fueron seleccio-

miembros de la comisión, el borrador fue finalmente presentado al pleno del Congreso. El artículo 34 del proyecto preveía los poderes de emergencia. El borrador original asentaba:

> En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el Consejo de Gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.[605]

El 16 de junio, el artículo 34 fue presentado al pleno del Congreso, junto con otros. El debate sobre cada artículo del proyecto empezó en los primeros días de julio. Sin embargo, el 26 de agosto de 1856 el artículo 34 fue retirado por la comisión.[606] Al igual que en 1824, la comisión retiró el artículo pues anticipaba su derrota en el Congreso.[607] El 10 de septiembre, el Congreso aprobó el artículo 52, que establecía la división de poderes. Al día siguiente los diputados votaron una adición a ese artículo, que decía: ‘‘Nunca pueden dos o más poderes descansar en un solo individuo o corporación, ni puede ser el Legislativo colocado en las manos de un individuo’’. Ésta era una copia literal del artículo 9 del Acta Constitutiva de 1824. Tal provisión fue utilizada en 1824 para rechazar la propuesta de Ramos Arizpe de poderes de emergencia.[608] Sin embargo, la comisión desanduvo sus pasos y el 18 de noviembre otra vez sometió al pleno del Congreso varios de los artículos que habían sido previamente retirados.[609] Entre ellos se encontraba el artículo 34.

nados como sustitutos. Arriaga, Guzmán, Mata y Olvera eran radicales, mientras el resto eran moderados. Para equilibrar su composición, el presidente Arriaga agregó, el 22 de febrero, otros dos miembros: Melchor Ocampo y José M. del Castillo. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 595-596.

605 *El Siglo XIX*, 22 de noviembre de 1856. Sesión del 21 de noviembre de 1856; Zarco, *Crónica*, p. 767.

606 ‘‘Sesión del 26 de agosto de 1856. La comisión retiró con permiso del Congreso el Artículo 34 (corresponde al Artículo 29 de la Constitución) sobre suspensión de las garantías individuales para presentarlo con los otros artículos de la misma sección que le han sido devueltos’’. Zarco, *Crónica*, p. 276.

607 Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 230.

608 *Idem*. Sobre los debates constitucionales de 1824 véase capítulo cuarto.

609 Zarco, *Crónica*, p. 277.

El 21 de noviembre de 1856 se debatieron los poderes de emergencia. Es sorprendente que un asunto tan importante recibiera tan poca atención por parte de los diputados. El debate se dio básicamente entre los integrantes de la comisión redactora, con poca participación de los demás diputados. Al día siguiente se votó y el artículo fue aprobado.[610] En el transcurso de los debates se escucharon preocupaciones liberales. Zarco argumentó que ‘‘acaso el triste recuerdo de lo pernicioso que habían sido al país las facultades extraordinarias lo hacían hablar en contra del artículo’’.[611] Al igual que los críticos de la propuesta de incluir facultades extraordinarias no especificadas en la Constitución de 1824, Zarco adujo que ‘‘...aun para los que creen que en caso de conflicto se necesita algo superior a la ley, era demasiado vago, porque no se limitaba a casos de invasión y de perturbación, sino que hablaba de cualesquiera otros que pongan o puedan poner en peligro a la sociedad, y en estos últimos cabrá sin duda, cuanto convenga a un partido o a una facción para deshacerse de sus enemigos’’.[612] Esta indeterminación permitiría que los poderes de emergencia fueran utilizados como armas de partido, como había ocurrido en el pasado. Para Zarco, la condición de que el Congreso aprobara la suspensión constituía una salvaguarda insuficiente contra el abuso. ‘‘Es sabido’’, afirmó, ‘‘que los congresos en momentos de terror pueden ser sorprendidos y hacer concesiones de que se arrepientan más tarde. Es probable que conforme a este artículo no pase un sólo periodo constitucional sin cierto tiempo de dictadura y entonces de nada serviría la Constitución’’.[613]

A diferencia de lo ocurrido en 1824, en el transcurso de los debates en 1856 sobre poderes de emergencia, los diputados no hicieron referencias explícitas a libros o a teóricos particulares.[614] De cualquier forma, el eco de Constant todavía se escuchaba en los salones legislativos. Zarco defendía el modo monista de operación de la Constitución: ‘‘Si el código político ha de organizar, por decirlo así, la vida de la sociedad, le debe bastar para tiempos normales y para épocas difíciles. Todo ensanche de poder, toda traslimitación de facultades, trae consigo gravísimos peligros y des-

610 *Ibid*., pp. 767-771.

611 *El Siglo XIX*, 22 de noviembre de 1856.

612 *Idem*.

613 *Idem*.

614 Constant fue citado por los constituyentes durante los debates sobre el poder de veto, las municipalidades y el mando de las fuerzas armadas. Véase Rabasa, Emilio O., *El pensamiento constitucional del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 47.

truye la libertad''.[615] Para Zarco, la prohibición de suspender la garantía que salvaguardaba la vida humana no era suficiente: ''Además, la comisión sólo salva la vida del hombre, desentendiéndose de otras preciosas garantías, como la propiedad, la libertad del trabajo, la libertad de la prensa, la división de poderes, el de no sufrir penas infamantes sino en virtud de sentencia de tribunal competente, etcétera''.[616] Como periodista, Zarco no había recibido entrenamiento jurídico formal.[617] Sin embargo, los axiomas liberales de un solo modo de operación de la Constitución y de la inadmisibilidad de los poderes de emergencia estaban bien establecidos en la cultura legal de la época.

José María Mata, un médico y miembro de la comisión redactora, respondió a las objeciones de Zarco. Mata argumentó que el artículo 34 se refería solamente a las garantías individuales y, por lo tanto, la división de poderes y los procesos judiciales no estaban incluidos en su ámbito. Afirmó que ''el artículo no puede referirse a la división de poderes, ni a penas que no impongan los tribunales, porque trata sólo de las garantías individuales, es decir, de las consignadas en el acta de derechos. Podrá, pues, suspenderse la libertad de escribir, la de tránsito, la de armarse, pero nunca se podrán subvertir los principios constitucionales''.[618] En caso de conflicto, Mata afirmó, ''es indudable que puede ser necesario el estado de sitio, y si la autoridad comete alguna injusticia, será reparable. Por esto la comisión ha querido en todo momento salvar la vida del hombre''.[619] Mata argumentaba que era necesario sacrificar una parte del interés individual al bienestar general de la sociedad. Ése era el propósito del artículo. Las enmiendas, si eran presentadas, serían bienvenidas.

Zarco continuó objetando el proyecto del artículo 34. Según él, ''mucho hay que temer de las dictaduras, ya nazcan de una revolución, ya sean erigidas conforme a los preceptos de las constituciones que barrenan y nulifican las mismas constituciones. Nunca se hizo buen uso de las facultades extraordinarias...''.[620] La redacción del artículo, según Zarco, no restringía la suspensión a las garantías individuales. El bienestar de la sociedad era el producto del respeto de los derechos individuales. Tal provisión dejaba al gobierno libre para violar muchos de los derechos distintos al de la

615 Zarco, *Crónica*, pp. 767-768.
616 *Idem*.
617 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 49.
618 Zarco, *Crónica*, p. 768.
619 *Idem*.
620 Zarco, *Crónica*, p. 768.

vida. Según Zarco, si el artículo 34 establecía el estado de sitio, esa era razón suficiente para que los ‘‘amigos de la libertad’’ votaran en contra, puesto que el estado de sitio

> es la situación más horrible que puede pesar sobre el pueblo, es el poder militar superior a todas las leyes, es el juicio por comisión, es la más insoportable de las tiranías. En caso de invasión extranjera no es la opresión de los ciudadanos el medio de defender la república, y en casos de perturbación del orden, si se debe recurrir a las armas para reprimir a los rebeldes, no hay justicia ni razón en castigar a las poblaciones inocentes que estén más o menos cerca del teatro de operaciones.[621]

El partido liberal, aducía Zarco,

> no quiere sangre, ni cadalsos, el Partido Liberal no tiene fe en la guillotina ni anhela la destrucción de sus enemigos. Sabe muy bien que con el temor no triunfan las ideas, y que si el árbol de la libertad se ha de regar con sangre esta sangre debe de ser de los mismos liberales y no de sus enemigos. Hoy mismo que la reacción es obra del clero, herido por la ley de desamortización, el Partido Liberal quiere justicia y energía; pero no venganzas ni asesinatos.[622]

Zarco hacía una referencia implícita a Jefferson.

El diputado Mata replicó afirmando que estaba de acuerdo con Zarco, él no deseaba la sangre tampoco, y por lo tanto había propuesto que el Congreso no estuviese autorizado para tomar la vida. Según Mata, ‘‘la suspensión de garantías individuales no importa penas ni castigos; será sólo un medio defensivo para salvar a la sociedad cuando se vea seriamente amenazada. Tampoco importa la unión de dos o más poderes en un solo individuo, porque esto está ya terminantemente prohibido por la Constitución’’.[623] Mata añadió que ‘‘en todos los países del mundo, aun en aquellos en que es más efectiva la libertad civil, como en Inglaterra y los Estados Unidos, hay casos en que se suspenden las garantías. El orador recuerda la acción de Jackson en 1815, que prefirió violar la Constitución a dejar perecer a su país’’.[624] Ésta era, por supuesto, una referencia indirecta a la suspensión del *habeas corpus.* Sin embargo, la forma en la

621 *Idem.*
622 Zarco, *Crónica,* p. 769.
623 *Idem.*
624 *Idem.*

cual Mata presentaba el asunto hacía pensar que la suspensión general de garantías propuesta en el artículo 34 era lo mismo que la del *habeas corpus*. Mata se refirió al ejemplo de Jackson en 1815. No era la primera vez que ese ejemplo había sido utilizado para apoyar a los poderes de emergencia en México. La ley marcial impuesta por Jackson en medio de la guerra con Inglaterra también fue citada por el senador Rosains en 1826.[625]

El que los americanos, para hacer frente a la emergencia, hubiesen tenido que romper su tan admirada Constitución fue aducido como un ejemplo en apoyo de las previsiones particulares del proyecto constitucional de 1856. Es significativo que el ejemplo histórico más claro de la insuficiencia del *habeas corpus*, la incapacidad de Lincoln para conducir la guerra civil, *con la Constitución*, no había ocurrido aún.[626] El poder que defiende a la sociedad, concluía Mata, debe ser igual a aquel utilizado por los rebeldes para amenazarla.

En los debates se escucharon voces preocupadas por la incapacidad del Poder Judicial para operar una vez que las garantías individuales fueran suspendidas. Según el diputado Aranda, ya había ‘‘habido grandes embarazos para los tribunales en tiempos de facultades extraordinarias’’.[627] Por tanto, en lugar de la propuesta suspensión, sugería que los poderes del Ejecutivo fuesen ampliados de una manera determinada para los casos de invasión y rebelión. A esta altura del debate, el presidente del Congreso, Ponciano Arriaga, intervino y afirmó que

> ...por perfecta y precisa que sea la ley siempre ocurren casos extraordinarios, fortuitos e imprevistos que demandan la pronta acción del poder público. Tratándose de conspiradores, y se entiende por conspirador a todo el que comete un delito contra la sociedad, se necesita que sobre el poder de la ley haya un poder extraordinario capaz de salvar el orden social. Así lo enseña la experiencia y es un hecho que en todas partes se ha reconocido la necesidad de suspender a veces las garantías individuales.[628]

625 Sobre el voto particular del senador Rosains véase capítulo cuarto.

626 Sobre la guerra civil americana y el desempeño de la Constitución, véase Neely, M. N., *The Fate of Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

627 Zarco, *Crónica*, p. 769.

628 *Ibid*., pp. 769-770. Arriaga era abogado y era también el presidente de la comisión redactora. Sobre Arriaga véase Ramírez Arriaga, Manuel, *Ponciano Arriaga el desconocido*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1965.

El suspender ''las garantías individuales'' era una estrategia para disfrazar la naturaleza de la suspensión inglesa del *habeas corpus.* Arriaga continuó afirmando que:

> es imposible determinar precisamente todos los casos, porque no es dable al espíritu humano hallar una medida para prever las eventualidades del porvenir. Si se quiere más seguridad de que las garantías no se suspenderán sin motivo justo, propóngase que la autorización requiera el voto de los dos tercios o de la unanimidad del Congreso; pero reflexiónese que en las combinaciones numéricas no está la verdad cuando se trata de hechos morales. Esa falta de un poder fuerte, esa falta de energía para conservar la paz pública de que tanto se preocupa la opinión, no es realmente más que la falta de organización constitucional para la suspensión de las garantías individuales.[629]

Arriaga trató de tranquilizar a su público afirmando que los tribunales no serían afectados por la suspensión y que tampoco se encontraba en peligro la vida humana por las provisiones que se discutían. Alentó a los diputados a proponer enmiendas para mejorar las salvaguardas contra el abuso. Con todo, se siguieron escuchando voces que externaban su oposición. El diputado Moreno dijo no estar

> por el cloroformo, por la suspensión de la vida de la sociedad y extraña que demócratas que tanto sufrieron de la dictadura sean los que la quieran hacer surgir de la misma Constitución. Será el colmo de la injusticia que, cuando ocurra un trastorno en Puebla, por ejemplo, se suspendan las garantías en Jalisco. Si se juzga indispensable el artículo, parece conveniente limitar sus efectos a los sospechosos.[630]

Los partidarios de la propuesta respondieron que

> el poder dictatorial se funda en el derecho de propia conservación que tiene la sociedad, y a él se recurre cuando la acción de las leyes no basta para salvar el orden público. Decir que perezca la sociedad y se salven los principios no es servir a la democracia ni a la humanidad, sino delirar de manera lamentable.[631]

El diputado Melchor Ocampo replicó a algunas de las preocupaciones de la oposición diciendo que la comisión redactora modificaría la redac-

629 *Idem*.
630 *Ibid*., p. 770.
631 ''El señor Cerqueda hace algunas rectificaciones sobre su discurso anterior''. *Idem*.

ción del artículo para hacerla explícita y que no hubiera duda de que se refería sólo a las garantías *individuales.* Ocampo recurrió a una metáfora médica: ‘‘Los tiempos normales son como la salud, la ley es la higiene, las perturbaciones son enfermedades y la dictadura es su remedio’’.[632] El diputado Ruiz propuso enmiendas al artículo y la comisión aceptó algunas de ellas. Al final del día, la redacción había sido modificada ligeramente. La palabra ‘‘consentimiento’’ del Congreso del borrador original fue cambiada por ‘‘aprobación’’, y el Consejo de Gobierno fue sustituido por la diputación permanente. Finalmente, el adjetivo ‘‘individuales’’ se añadió al proyecto.[633]

El proyecto fue declarado suficientemente discutido, pero no se puedo llevar a votación porque algunos diputados habían abandonado el salón y no había ya *quórum.* Al siguiente día, el 22 de noviembre de 1856, el artículo 34 fue aprobado por un amplio margen de 56 votos.[634] 68 diputados habían votado por él mientras que doce se opusieron al artículo. En el Congreso constituyente de 1856 el 85% de los votos depositados favorecieron la inclusión de poderes de emergencia.

El acertijo es: ¿por qué los poderes de emergencia en el proyecto tomaron la forma de una suspensión *general* de las garantías individuales? Tal suspensión era ciertamente nueva en el derecho constitucional. La Constitución de Cádiz y las Bases Orgánicas de 1843 habían previsto sólo algunas variaciones de la suspensión liberal del *habeas corpus.*[635] Más aún, hasta entonces la fórmula de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo había sido preferida a la suspensión parcial de derechos. El artículo 34 del proyecto de 1856, sin embargo, no preveía tales facultades. Una respuesta posible es que la experiencia reciente demostraba que la suspensión del *habeas corpus* era demasiado limitada para lidiar con emergencias. La mayoría de los diputados habían presenciado la opera-

632 *Ibid.*, p. 771.

633 Al final de la sesión, la redacción del artículo 34 quedó como sigue: ‘‘En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y, con *aprobación* del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la *diputación permanente,* puede suspender las garantías *individuales* otorgadas en esta constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo’’. *Ibid.*, p. 771.

634 *El Siglo XIX*, 24 de noviembre de 1856. ‘‘Quedó aprobado en la sesión de antes de ayer el artículo 34 del proyecto de constitución, sobre suspensión de las garantías individuales, por 68 votos contra 12’’.

635 Véase arriba, capítulos tercero y sexto.

ción de la Constitución centralista de 1843 al principio de la guerra con los Estados Unidos en 1846. En aquel tiempo, las autorizaciones extraconstitucionales se volvieron necesarias para enfrentar la invasión norteamericana.[636] De esta forma, es posible que varios de los miembros clave de la comisión que redactó el proyecto estuvieran convencidos de que tal suspensión limitada era inadecuada para hacer frente a una amenaza seria. De la misma forma, las facultades extraordinarias no fueron consideradas porque los presidentes —entre ellos el derrocado Santa Anna— a menudo habían abusado de ellas. Así, tales facultades llevaban el estigma del gobierno por decreto.

Detrás de la propuesta de la comisión se encontraban algunas de las ideas de José María Luis Mora.[637] La limitación temporal de los poderes de emergencia y la preservación a cualquier costo de la vida humana fueron propuestas de Mora en 1833. Sin embargo, a diferencia de los miembros de la comisión, Mora, al argumentar a favor de los poderes constitucionales de emergencia, *no* proponía una suspensión generalizada de las garantías individuales. El poder extraordinario sobre la gente, dijo Mora, ‘‘no debe de ir más allá de la destitución, la suspensión de la libertad y el exilio’’. Para que la sociedad se salvara de los conspiradores, ‘‘es suficiente’’, aducía, ‘‘colocarlos donde no puedan hacer daño’’. Esto se lograría a través del derecho de arrestar y el derecho de exilar. En términos generales, Mora favorecía las facultades extraordinarias sobre la suspensión de garantías.

La redacción final del artículo 34 se prestaba a confusiones. Los miembros de la comisión redactora habían descartado la objeción liberal de amplios poderes de emergencia, pero se encontraron perdidos cuando llegó el momento de proponer mecanismos institucionales específicos. Al diseñar los poderes de emergencia los constituyentes no tenían una guía institucional a la cual recurrir. No había ningún precedente positivo que seguir. La teoría liberal no proveía dirección alguna en este asunto. A diferencia de los arreglos sobre las distintas ramas de gobierno y otros asuntos, no había precedentes aceptados que rigieran la forma en la cual los poderes de emergencia debían ser arreglados en la Constitución. Lo único seguro era que eran riesgosos. La ausencia de modelos claros se debía, en parte, al imperio del liberalismo. No había ejemplos modernos

636 Véase arriba, capítulo sexto.
637 Véase arriba, capítulo quinto.

que imitar, fuera de la suspensión inglesa del *habeas hábeas,* que ya había sido intentada en España y México. Los únicos casos que quedaban para examinar eran aquellos de las repúblicas antiguas. Existía una falta de conocimiento fáctico sobre *cómo* operaban las instituciones romanas: la dictadura y el *senatus consultum ultimum.* Este no era un problema particular a México. Algunos de los trabajos más importantes sobre las instituciones romanas no fueron escritos sino hasta el fin del siglo XIX. Sin embargo, como Catalano ha demostrado, existía una influencia indirecta de Constant sobre varios de los historiadores decimonónicos de Roma. La investigación había sido sesgada. La impronta liberal condujo a historiadores, como Mommsen, a menospreciar el papel de la dictadura y de las otras magistraturas no ordinarias en la República romana.[638]

Aunque casi todos aquellos que habían recibido educación jurídica en el siglo XIX sabían que la dictadura había sido prominente en la historia romana (probablemente debido a Tito Livio), existía una confusión generalizada, o simple ignorancia, sobre los *procedimientos* específicos de la dictadura.[639] Si esto era cierto para los mexicanos de principios del siglo XIX, como se ha hecho notar en este libro, era aún más cierto para los jóvenes abogados que componían el Congreso de 1856. Los redactores de la Constitución de 1824 habían sido educados en las instituciones coloniales de la Nueva España. En términos generales, la paz y la estabilidad del periodo preindependiente proveyeron un ambiente de tranquilidad para enseñar y aprender. Los abogados recibieron en los colegios eclesiásticos una educación muy sólida en los clásicos, jurisprudencia, latín, y otros temas relacionados. Los debates de 1824 son una evidencia de los rigurosos antecedentes teóricos de la elite política. Sin embargo, la independencia y las guerras revolucionarias perturbaron al sistema educativo. La universidad fue cerrada y abierta por los reformistas y los conservadores respectivamente. La mitad del liderazgo liberal de 1856 había sido educado en los nuevos institutos seculares, principalmente en el área de jurisprudencia.[640] Aunque los abogados aprendieron leyes naturales, civiles y constitucionales, el nivel de información sobre el derecho romano que recibían no era tan alto como el que ofrecían las instituciones anterio-

638 Catalano, Pierangelo, ‘‘Conceptos y principios del derecho publico romano de Rousseau a Bolívar’’, en *Simposio Italo-Colombiano, Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983, p. 48.

639 Por ejemplo, Alamán le atribuyó a la dictadura de Sila la función de cambiar a la Constitución. Alamán, *Historia de México*, p. 946.

640 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 44.

res a la independencia.[641] En suma, al momento en que se redactó la Constitución de 1857 los mexicanos no tenían a su disposición suficiente conocimiento sobre cómo funcionaban las instituciones romanas, en parte debido a la influencia que había tenido la teoría liberal en los estudios europeos y también porque la formación legal de los diputados en el derecho romano no era muy sólida. De la misma forma, de acuerdo con Rabasa, la mayoría de los diputados de 1856 estuvieron muy influenciados por teorías francesas ‘‘abstractas’’ y sabían poco de las instituciones anglosajonas.[642]

El debate sobre los poderes de emergencia duró solamente un día, aunque el Congreso se reunió por casi un año. Como ya se ha dicho, es sorprendente que un asunto tan importante recibiera tan poca atención. También es sorprendente la falta de discusión sobre los *procedimientos*. El asunto de cuáles eran los cuerpos competentes para declarar la suspensión no fue del todo discutido.[643] Aunque se habló de asuntos sustantivos, como cuáles derechos podían ser suspendidos, hubo poco debate sobre la forma en que se declaraba una emergencia. En el proyecto aprobado también había otra ausencia significativa. No preveía facultades extraordinarias. Puesto que favorecía la supremacía legislativa, la comisión había evitado darle poderes al Ejecutivo durante las emergencias. Algunas de las tareas necesarias para hacer frente a una emergencia demandaban no solamente la suspensión de derechos, sino también la ampliación de los poderes normales del presidente. Sin embargo, si la comisión hubiera propuesto la suspensión de garantías individuales y, *al mismo tiempo*, facultades extraordinarias para el Ejecutivo, el artículo habría sido rechazado con toda seguridad por la Asamblea.[644] Fue producto del azar que, al final, las facultades extraordinarias fueran incluidas en lo que se convirtió el artículo 29 de la Constitución de 1857.

Los trabajos del Congreso constituyente transcurrieron en un contexto de conmoción legislativa. La nueva Constitución casi abortó cuando una mayoría moderada aprobó una propuesta presentada el 4 de septiem-

641 No existe ningún estudio sobre instituciones seculares. Véase Talavera, Abraham, *Liberalismo y educación*, México, SEP, 1973; Bravo Ugarte, José, *La educación en México*, México, Jus, 1967.

642 Rabasa, *Constitución y dictadura*, pp. 63-64.

643 Segura Vergara, Sergio, ‘‘La dictadura romana y el artículo 29 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos’’, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

644 Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 232.

bre de 1856 por el diputado Arizcorreta. La propuesta era restaurar la Constitución de 1824 con el Acta de enmiendas de 1847. Éste era un golpe legislativo contra el proyecto constitucional que estaba siendo considerado por el Congreso. Al final, un tecnicismo utilizado por los partidarios de la nueva Constitución sirvió para desechar la propuesta de Arizcorreta.[645] En términos generales, el Congreso operó de una forma muy irregular. De acuerdo con Rabasa, no había *quórum* porque los diputados no acudían a las sesiones.[646] Esto explica en parte por qué algunos asuntos recibieron tan poca atención por parte del Congreso. Una vez que el artículo 34 del proyecto fue aprobado, sufrió dos cambios más. El primero consistía en las correcciones hechas por la comisión de estilo. La segunda fue una enmienda para incluir en el texto la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Aunque se suponía que la comisión de estilo debía mejorar la redacción de los artículos constitucionales, en realidad hizo cambios sustantivos en ellos. El artículo 34 decía: ‘‘...o cualesquiera otros que puedan poner a la sociedad en grande peligro o conflicto...’’. Con el argumento de modificar el estilo, la comisión omitió de la versión final de ese artículo la palabra ‘‘cualesquiera’’. Ese cambio no fue aprobado ni por la comisión redactora ni por el Congreso. La comisión de estilo también olvidó incluir la enmienda aprobada por el Congreso, por medio de la cual el adjetivo ‘‘individuales’’ debía ser agregado al sustantivo ‘‘garantías’’.[647] Puesto que la versión revisada del texto constitucional fue sometida a la consideración del Congreso durante el último día de sesiones, esta omisión pasó inadvertida para los diputados. La Constitución fue así promulgada *sin la enmienda*. En los años subsiguientes, la redacción del artículo 29 se convertiría en objeto de acaloradas controversias.

Finalmente, el 9 de diciembre de 1856 el diputado Isidoro Olvera, un miembro de la comisión redactora, sometió una propuesta para incluir facultades extraordinarias.[648] Olvera proponía que, en ciertos casos, el Congreso le concediera facultades extraordinarias a un triunvirato. Puesto que esta iniciativa es importante para demostrar algunas de las afirmaciones

645 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 598-599.

646 Rabasa, *Constitución y dictadura*, pp. 30-38.

647 De los tres miembros del Congreso nombrados para ocupar la comisión de estilo, sólo uno, León Guzmán, cumplió con su encargo. Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 231.

648 Zarco, *Congreso Constituyente*, p. 276. ‘‘Sesión del 9 de diciembre de 1856. El señor Olvera presentó las siguientes adiciones al proyecto de Constitución, consultando los casos en que puede ser investido el ejecutivo de facultades extraordinarias. Admitidas, pasaron a la comisión respectiva’’.

que he hecho, vale la pena citarla *in extenso.* Olvera proveyó el tipo de interpretación teórica que estuvo ausente durante los primeros debates sobre poderes de emergencia. Olvera arguyó

> La necesidad de que el gobierno de las repúblicas tenga, en ciertas circunstancias, toda la acción necesaria para conducir como buen piloto la nave del estado a puerto seguro, es reconocida desde la más remota antigüedad. Los romanos en sus grandes conflictos nombraban cónsules para que por tiempo determinado ejercieran la soberanía de la nación, y los griegos, agobiados por la anarquía, se salvaron por dictaduras análogas, y debieron a ellas los códigos constitucionales, que hicieron por mucho tiempo la felicidad pública.[649]

Es significativo que fuera el *senatus consultum ultimum*, y no la dictadura clásica, la institución mencionada por Olvera en su discurso. Las repúblicas modernas, añadió, también han experimentado esta necesidad:

> y la nuestra la ha percibido muchas veces y ha investido, en virtud de ella, a algunos ciudadanos del poder dictatorial, y dado a los presidentes facultades extraordinarias más o menos extensas; pero si los romanos y los griegos, antes del tiempo de su declinación, casi nunca tuvieron motivo para arrepentirse de haber confiado a un hombre solo el todo o parte de la soberanía, las repúblicas modernas y la nuestra muy particularmente, sólo han tenido ocasión de aumentar su desconfianza.... Entre nosotros, los presidentes no sabiendo hacer uso del poder discrecional, o conspirando durante su ejercicio, contra las instituciones democráticas, no han hecho más que empeorar las situaciones que debieron salvar, o aumentar los peligros en que se encontraban las libertades públicas.[650]

Estas afirmaciones demuestran, primero, que el *senatus consultum ultiumum* era considerado por Olvera como una institución que había funcionado adecuadamente para preservar la libertad en Roma. La necesidad de tal mecanismo en los tiempos antiguos como modernos fue reconocida explícitamente por el diputado. La tradición liberal no había oscurecido la imagen de las instituciones de emergencia romanas como básicamente positivas. Sin embargo, los *mecanismos operativos* de tales instituciones eran desconocidos para los constituyentes mexicanos.

649 *Idem.*
650 *Idem.*

Olvera se enfrentó a un acertijo: si la dictadura, y otros mecanismos similares habían funcionado tan bien en la antigüedad, ¿por qué habían fallado repetidamente en las repúblicas modernas? Olvera ofreció una respuesta sociológica a esta pregunta, que estaba inspirada parcialmente en los escritos de Constant y Tocqueville:

> Los pueblos necesitan una acción rápida y enérgica para salir de los grandes apuros: mas para que no vuelva a fallar entre nosotros, forzoso es examinar las causas por que la dictadura temporal, benéfica las más veces para los pueblos antiguos, ha sido tan fatal para los modernos. Confesando, desde luego no ser yo demasiado fuerte en este punto delicado de la filosofía de la historia y discurriendo como puedo hacerlo, creo que las varias causas de este contraste están íntimamente relacionadas con el sucesivo movimiento político y social de las naciones. Los primeros romanos, bandidos de profesión y acostumbrados por lo mismo a obedecer a un capitán, estaban bien dispuestos para el absolutismo desde la época de Rómulo hasta la de Bruto. No debieron tener, ni tuvieron en verdad más que tiranos; y así fue que por una larga experiencia supieron conocer y sentir todas las penas de la esclavitud en toda su extensión, en todas sus consecuencias, en todas sus modificaciones, y en todo su refinamiento, y les pareció insoportable y la derrocaron tan pronto como instruidos en las instituciones de los griegos, tuvieron un punto de comparación.[651]

Los primeros romanos, argüía Olvera, conocían bien el valor de la libertad. También proveía un argumento republicano para explicar por qué los poderes de emergencia constitucionales en Roma.[652] Los cónsules, ‘‘convencidos de la fuerza de este *espíritu público*’’, jamás tuvieron ‘‘la tentación de alzarse con el poder’’

> y el pueblo, no podía concebir ni la sospecha de que hubiese un audaz que pensara esclavizarlo. En vez de todo esto, el pueblo confiaba en su sabiduría, seguro de recobrarla cuando quisiera; y los cónsules, servidores celosos y humildes de la república, venían resignados y satisfechos de haberla servido, a devolver una potencia que sólo en bien público podía ser empleada...[653]

El Imperio sólo tuvo éxito porque el pueblo romano había sido presa de la corrupción moral, y sus costumbres habían sido degeneradas. De

651 *Ibid*., p. 279.

652 Compárese la explicación de Olvera con los argumentos de Maquiavelo en *Discourses on Livy*, Nueva York, Penguin Press, 1983, libro I, capítulo 34.

653 Zarco, *Congreso Constituyente*, p. 279.

acuerdo con Olvera, la especie humana había perdido su energía política y solidaridad debido tanto a una forma de desmoralización, como a los efectos de la religión que favorecían las alegrías de la otra vida sobre la gratificación mundana. A partir de entonces, los hombres sólo podrían pensar en salvarse a sí mismos individualmente. El egoísmo político, que favorece la tiranía, sustituyó el vigor y el acuerdo entre los ciudadanos que habían prevalecido hasta entonces. Sin tales atributos, argüía, ‘‘una república es imposible’’. Estas razones

> explican bastante cómo llegaron a la esclavitud las repúblicas antiguas... Ellas mismas hacen comprender también porque es precaria la existencia de las repúblicas modernas, donde los ciudadanos zozobran unas veces entre la reacción de la energía primitiva de la humanidad y la debilidad consiguiente a la civilización, y otras entre el amor a la especie y el egoísmo consiguiente al ascetismo fanático al movimiento comercial, científico, agrícola y de los otros ramos que contribuyen a aumentar la independencia del individuo y por consiguiente a su alejamiento de los negocios públicos. En efecto, en las repúblicas antiguas puede decirse que la vida del pueblo estaba en el foro, en las modernas en la familia... los modernos, retirándose al hogar doméstico, se creen fuera del alcance de la mano del opresor y aun llegan a dudar de que lo sea, si él no los toca directamente, fiados quizá en que conquistadas por todo el mundo ciertas garantías individuales, ya no son posible los Silas, los Calígulas y los Nerónes, y poco les importan los tiranos enmascarados de estos tiempos.[654]

En suma, en los tiempos modernos la libertad pública no podía ser confiada a los instintos de la libertad individual. El espíritu cívico que impedía la usurpación en las antiguas repúblicas —haciendo que los límites constitucionales de la dictadura fuesen autosustentables— no existía en las repúblicas modernas. Por tanto, los mismos mecanismos que en

654 ‘‘Sabido es que el despotismo, favorecido por la corrupción de las costumbres, llegó a rehacerse en Roma produciendo la serie de emperadores que esclavizaron al pueblo y que prepararon su muerte política. Pues bien, si el pueblo hubiera permanecido en situación idéntica a la en que se halló al principio, esa reacción hubiera sucumbido más o menos temprano a la de la libertad, y al segundo Bruto hubiera seguido otra serie de centurias en que como antes, hubiera imperado el pueblo rey; pero al principio la desmoralización, por una parte, y después por la otra una religión que venía teniendo en nada los goces de la vida física y que aconsejaba el sufrimiento como el mejor camino para llegar a disfrutar de la eterna, hicieron que la especie humana perdiera su energía política y su solidaridad, y que los hombres sólo pensaran en salvarse individualmente; con lo que el egoísmo político, tan favorable a la tiranía, llegó a sustituir al vigor y al acuerdo de los ciudadanos, sin los cuales una república es imposible’’. *Ibid.*, p. 281.

Roma funcionaban bien fallaban miserablemente cuando eran aplicados en México. Olvera seguía el argumento de Constant sobre las diferencias entre los modernos y los antiguos.[655] También se encontraba en la explicación de Olvera una interpretación tocquevilleana de la decadencia cívica debida a un extremo individualismo.[656] Sin embargo, esta explicación oscurecía el papel desempeñado por los procedimientos *específicos* de la dictadura.

Según Olvera, la vulnerabilidad sociológica de los poderes de emergencia hacía extremadamente difícil la tarea de diseñar salvaguardas efectivas contra su abuso. Según el diputado,

> ...no serán por demás las precauciones que el pueblo consigne en sus leyes fundamentales contra la ambición y perfidia de sus gobernantes; prever en lo posible los únicos casos en que la dictadura pueda ser indispensable; conocer las propensiones de la humanidad, y aumentar conforme a ellas las dificultades para la usurpación; no abdicar el poder más tiempo que el necesario, ni darlo si no a quien la opinión pública llame a ejercerlo, y reservarse los medios de hacer cesar su ejercicio tan luego como se vuelva peligroso: he aquí las precauciones que a mi juicio deben consignarse en una Constitución para que deje de ser alarmante el principio de que se trata.[657]

Al apartarse de estas reglas, Olvera contendía, ‘‘los pueblos han sucumbido definitivamente a los dictadores’’. En México

> no se han tomado las precauciones necesarias cuando se han concedido facultades omnímodas. A veces se ha investido de ellas a presidentes desacreditados, y por consiguiente, al conflicto que se trataba de remediar, se agregó la alarma que necesariamente causa el despotismo ejercido por una persona rechazada por la opinión; otras, tratándose, por ejemplo, de la guerra, se han concedido a presidentes que nada entendían de ella; otras, en ocasión de un conflicto internacional, se dieron a un soldado, a un lego que nada sabía de derecho de gentes, de historia, ni de otras cosas indispensables para conocer a los gabinetes y el giro de los negocios; otras se dieron para un sólo ramo de la administración, debiendo ser para todos, o viceversa.[658]

655 Véase Constant, ‘‘The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns’’, en Constant, *Political Writings*, pp. 308-329.

656 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trad. de George Lawrence, Nueva York, Harper & Row, 1969, pp. 508-513.

657 Zarco, *Congreso Constituyente*, p. 281.

658 *Idem*.

Después de esta larga exposición, Olvera propuso el siguiente mecanismo para conceder facultades extraordinarias:

> Propuesta: ...para conceder facultades extraordinarias al presidente de la República por tiempo determinado que no exceda de un periodo de sesiones y sólo en los casos de guerra extranjera o una sublevación imponente, que amenace de un modo serio la independencia nacional o la forma de gobierno establecida en esta Constitución; pero la concesión y el ejercicio serán conforme a las partes siguientes de este artículo. 1. La concesión se hará o se negará votando por diputaciones. 2. En votación de esa misma especie, el Congreso nombrará dos ciudadanos que tengan las cualidades que se necesitan para ser nombrado presidente, para que se asocien a este para el ejercicio de las facultades. 3. Los asociados, son responsables por sus actos ante la opinión pública y ante la justicia, sólo en los casos de traición a la patria y a la República, de la misma manera que lo es el Presidente. 4. Fenecido el tiempo señalado por el Congreso para el ejercicio de las facultades, ninguna autoridad o individuo obedecerán la ley, ni disposición alguna que en virtud de ellas pudiera expedirse, so pena de ser considerados y castigados como traidores a la República. 5. Las facultades extraordinarias nunca podrán extenderse a destruir la forma de gobierno de la República, ni atacar la soberanía de los Estados. 6. Concedidas las facultades extraordinarias, el Congreso cerrara sus sesiones y nombrará su diputación permanente, que por entonces no tendrá más objeto que formar expedientes sobre las leyes que expida el triunvirato y suspender a este de sus funciones siempre que traicione a la independencia o a la república. En este caso convocará inmediatamente al Congreso y mandará al presidente de la Suprema Corte de Justicia que se encargue del poder ejecutivo, entre tanto el Congreso se reuniere.[659]

Lo notable en este esquema es la propuesta de nombrar dos magistrados *extraordinarios* para asistir al presidente. El recurso tiene alguna semejanza con la dictadura, en donde un prominente ciudadano era nombrado por los magistrados ordinarios para salvar a la república.[660] Sin embargo, en Roma era precisamente bajo circunstancias apuradas que se suspendía la colegialidad normal. El poder era centralizado en las manos de un solo individuo para hacer frente de manera efectiva a la emergencia.[661] Olve-

659 *Idem.*

660 Rossiter, Clinton, ‘‘The Roman Dictatorship’’, en *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1948, p. 16. Véase capítulo segundo.

661 ‘‘Si la colegialidad era la seña distintiva del consulado, la unidad lo era de la dictadura’’, *ibid*., p. 20.

ra, debido a las razones ya discutidas, propuso exactamente el procedimiento contrario: el descentralizar la toma de decisiones en tiempos de crisis. La comisión redactora procedió a revisar el proyecto de Olvera.[662] El 24 de enero de 1856, en el transcurso de una de las últimas sesiones del Congreso, la comisión presentó su informe. El documento proponía una enmienda al artículo 34.[663] Las líneas que la comisión añadía al artículo aprobado eran: ''Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificara en tiempo de receso, la *Diputación permanente* convocará sin demora al Congreso para que las apruebe''.[664] Esto, por supuesto, no era el proyecto de Olvera, que no había sido tomado seriamente en consideración por la comisión. Para cuando esta enmienda fue sometida para su aprobación, los diputados estaban exhaustos después de largos meses de deliberaciones. No estaban dispuestos, como afirma Tena, ''a sufrir otro largo debate''. Cincuenta y dos diputados aprobaron la enmienda cuando fue sometida, mientras que veintiocho la rechazaron.

La redacción final del artículo 29 preveía, a discreción del Congreso, ''autorizaciones'' no especificadas. También, era prerrogativa de la rama legislativa el aprobar la suspensión de garantías decretada por el presidente.[665] Sin embargo, fue debido a la fortuna que las facultades extraordinarias acabaron siendo incluidas en el artículo 29 (el artículo 34 del

662 Segura, *Dictadura romana*, p. 34.

663 24 de enero de 1856. ''La Comisión presenta dictamen sobre el proyecto del Sr. Olvera relativo a la concesión de facultades extraordinarias al poder Ejecutivo. En vez del proyecto, el dictamen propone una adición al artículo 34, que establece la suspensión de garantías individuales. La adición consulta que si la suspensión ocurre estando reunido el Congreso, este cuerpo concederá al Gobierno las autorizaciones necesarias para hacer frente al peligro que amaga a la sociedad. Y si la suspensión se verifica durante el receso de la Cámara, la diputación permanente la convocará para que pueda conceder dichas autorizaciones''. Zarco, *Congreso Constituyente*, p. 300.

664 Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 232. Cursivas nuestras.

665 La redacción final del artículo 29 de la Constitución de 1857 era: ''En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a un solo individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde''. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 610-611.

proyecto). Si el diputado Olvera no hubiese sometido su propuesta, lo único que hubiera sido contemplado en la Constitución habría sido la suspensión de garantías. El diseño institucional de los poderes de emergencia no fue el resultado de una cuidadosa reflexión, sino de la fortuna. Circunstancias imprevistas, tales como los tiempos del Congreso, afectaron críticamente el proceso constitucional.

La palabra ''autorizaciones'' era extremadamente ambigua. Fue empleada por los redactores del artículo para evitar el término ''facultades extraordinarias'', que tenía una connotación negativa. Esta redacción deliberada llevó a que el jurista Rabasa afirmara que el término ''facultades extraordinarias'' no se encontraba por ningún lado en los artículos de la Constitución de 1857.[666] Las *autorizaciones*, señalaba Rabasa,

> no son delegaciones de facultad legislativa, ni la suponen, ni mucho menos las requieren. En los países de más estricta organización se conceden autorizaciones al Ejecutivo en las leyes del Congreso aun en las épocas más tranquilas; en momentos de peligro exterior o de trastornos interiores, las autorizaciones se amplían, se llevan hasta el límite más lejano si es preciso; y a esto se refiere el artículo 29, no como facultad nueva y extraordinaria, sino como una obligación de poner en ejercicio las que el Legislativo tiene, y que bastan para cualquiera emergencia.[667]

Cuando las facultades legislativas del Congreso no son suficientes, afirmaba Rabasa, ''es que la Constitución estorba''. En tales situaciones las medidas dictatoriales son empleadas y la seguridad pública es preservada por cualesquiera acciones que sean consideradas necesarias. Pero Rabasa precavía, ''a esto no se le llama régimen constitucional, porque así se pervierte la Constitución y con el lenguaje se pervierten los principios''.

Rabasa era un admirador de la Constitución norteamericana y favorecía el modo monista de operación de la Constitución. Sin embargo, su argumento de que las facultades ordinarias de la rama legislativa son suficientes para lidiar con cualquier emergencia no es persuasivo. Bajo la operación normal de la Constitución hay muchas cosas que la legislatura no puede hacer. Es poco probable que un cuerpo colegiado sea capaz de actuar con la rapidez necesaria para enfrentar una emergencia efectivamente. Más aún, los poderes de la legislatura no son discrecionales. Amplios poderes de emergencia permiten, hasta cierto punto, el uso de me-

666 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993, p. 266.
667 *Ibid*., p. 267.

dios extraordinarios que no están a la disposición de la legislatura en situaciones ordinarias. Éste es precisamente el significado del modo dualista de operación de la Constitución. La nueva Constitución fue finalmente promulgada el 5 de febrero de 1857. Por primera vez en la historia del país, la Constitución preveía amplios poderes de emergencia.

I. LOS PODERES DE EMERGENCIA Y LA HECHURA DE LA CONSTITUCIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA

En 1972 Richard Sinkin realizó un análisis estadístico del Congreso constituyente de 1856-1857.[668] Sinkin utilizó los registros de las votaciones durante el año de duración de las sesiones del Congreso. El análisis factorial fue empleado para medir el grado de conflicto y para identificar los asuntos principales. El análisis factorial es un procedimiento que mide las relaciones subyacentes entre todas las variables. La técnica descubre aquellas votaciones que varían de forma similar en la base de datos. El resultado, en el caso de la votación, es la identificación de grupos o conjuntos de votaciones que se encuentran relacionados cercanamente y que son muy significativos en explicar la variación en los patrones de votación. Estos grupos son llamados ‘‘factores’’. Sinkin descubrió que la principal dimensión del conflicto (factor I) en el Congreso constituyente de 1856-1857 fue el tema de ‘‘la ley y el orden’’ o ‘‘el miedo a la anarquía’’.[669] La solución que los diputados ofrecían al problema de la ley y el orden era una legislatura fuerte, ‘‘una que pudiese controlar al presidente y a su gabinete’’.[670] El factor II se refería a la composición y a los poderes del Congreso, mientras que el factor III identificaba el clivaje centralista-federalista en la Asamblea Constituyente. La dimensión de ‘‘presidente *versus* Congreso’’ se encontraba capturada por el factor IV. Finalmente, las preocupaciones sobre ‘‘la pena de muerte’’ (o algo denominado de manera más laxa como ‘‘derechos’’) se encontraban reflejadas en el factor V. El análisis factorial en el análisis de las votaciones del Constituyente identificó las cinco principales dimensiones del conflicto. Estadísticamente, la dimensión más significativa era ‘‘ley y orden’’.[671]

668 Sinkin, Richard N., ‘‘The Mexican Constitutional Congress, 1856-1857: A Statistical Analysis’’, *Hispanic American Historical Review*, núm. 53, 1, febrero de 1972, pp. 1-26.

669 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 62.

670 *Ibid*., p. 64.

671 *Ibid*., pp. 65-66.

Es relevante que en 1856-1857 la votación sobre la suspensión de garantías no tuvo un peso importante en ninguno de los factores. Los poderes de emergencia *no* fueron un asunto clave en ninguna de las dimensiones más importantes de conflicto. El coeficiente mayor de esa votación fue en el factor V (‘‘pena de muerte’’), que parece indicar que en ese momento los poderes de emergencia eran concebidos como un asunto de derechos humanos.[672] La evidencia estadística demuestra que los poderes de emergencia *no fueron* objeto de serias disputas en el Congreso. La votación sobre el artículo 34 no tuvo un coeficiente significativo en el factor I (.17), ‘‘ley y el orden’’. Éste es un hallazgo sorprendente, porque parecería indicar que para cuando las provisiones de emergencia fueron finalmente incluidas en la Constitución, los diputados las consideraban como un asunto de ‘‘derechos’’ (estadísticamente asociado a las votaciones sobre temas tales como la pena de muerte y la confiscación del correo), más que como un medio de solucionar la inestabilidad política.

Afortunadamente, una análisis estadístico similar ha sido realizado para el Congreso constituyente de 1823-1824.[673] La conclusión general de David Quinlan es que el nivel de conflicto en el Congreso de 1823-1824 fue alto: mayor que en 1856-1857.[674] El análisis factorial para ese Congreso demuestra que el asunto que generaba más divisiones en ese momento era ‘‘el centro *vs*. la periferia’’. El análisis comparativo de ambos congresos demuestra que los poderes de emergencia fueron más importantes en 1824 que en 1856. No sólo eran esas provisiones más prominentes en la agenda de los diputados de 1824, sino que también fueron un asunto mucho más debatido. El factor I (‘‘centro contra periferia’’) en el Congreso de 1824 contiene dos conjuntos de votaciones con coeficientes muy altos. El primero se refiere a la creación del Distrito Federal. El segundo conjunto de votaciones con altos coeficientes en el factor I involucra tanto a los procedimientos para elegir a los jueces de la Suprema Corte como la provisión de permitir al Congreso conceder poderes de emergencia al Ejecutivo. Según Quinlan, una de las acciones más controversiales del Congreso fue ‘‘la concesión de poderes especiales en el penúltimo día

672 *Ibid*., p. 191. Los coeficientes matemáticos del voto sobre la suspensión de garantía fueron: en el factor V: -.20, en el factor II: -.19, en el factor I: .17, en el factor IV: .17 y en el factor III: -.16.

673 Quinlan, David, ‘‘Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824’’, en Rodríguez, Jaime (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 177-207.

674 *Ibid*., p. 201.

de sesiones''.[675] Así, en el Congreso de 1823-1824 los poderes de emergencia fueron uno de los asuntos clave. La propuesta para incluir facultades extraordinarias al Ejecutivo produjo profundos desacuerdos y conflicto entre los diputados. Como hemos visto, esa propuesta fue rechazada.

¿Por qué fueron menos importantes los poderes de emergencia en 1856 que en 1824? Para 1856 el rechazo liberal había perdido parte de su fuerza. La inestabilidad política generalizada y la guerra con los Estados Unidos habían hecho evidente la necesidad de poderes de emergencia en la Constitución. Como afirma Hale, a partir de los 1830, Constant fue menos relevante para los constituyentes mexicanos. Un programa de reforma no podía ser conducido observando estrictamente los límites a la acción estatal, que era una de las propuestas de Constant y otros autores.[676] Por tanto, había surgido un tenue consenso sobre la necesidad de tener *alguna* forma de poderes de emergencia. En este aspecto, cuando se propusieron diseñar provisiones específicas no tenían idea de cómo hacerlo. El mecanismo constitucional de la dictadura romana no les era conocido porque el sesgo liberal había oscurecido la forma en que las instituciones romanas funcionaban.

En otros aspectos, sin embargo, existen similitudes entre las experiencias constitucionales de 1823-1824 y 1856-1857. Al igual que en 1824, mientras que la Constitución era debatida en el Congreso, el gobierno en 1856 recurrió a leyes secundarias para controlar la lucha política. En 1824 el Congreso le concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo, y se empleó la ley del 27 de septiembre de 1823 para reprimir a los enemigos políticos del régimen, como los iturbidistas.[677] De la misma forma, el 6 de diciembre de 1856, sólo unos cuantos días antes de que el diputado Olvera sometiera su propuesta sobre facultades extraordinarias, el gobierno promulgó una ley para someter las revueltas clericales y conservadoras que habían estallado a lo largo del país. El decreto fue promulgado en virtud de la autoridad que el plan revolucionario de Ayutla le daba al presidente interino, Ignacio Comonfort. La ley preveía una larga lista de los que serían considerados por el gobierno como ''crímenes contra la independencia y la seguridad de la nación y contra el orden y la paz

675 *Ibid*., p. 183. Véase capítulo cuarto.
676 Hale, *Liberalismo mexicano,* pp. 307-308.
677 Véase capítulo cuarto.

pública''.[678] La ley no sólo definía ''conspiración'' en términos muy vagos, sino que hacía un crimen,

> el fijar en cualesquiera paraje público y comunicar abierta o clandestinamente, copia de cualesquiera disposición, verdadera o apócrifa, que se dirija a impedir el cumplimiento de alguna orden suprema. Mandar hacer tales publicaciones y cooperar a que se verifiquen, leyendo su contenido en los lugares en que el pueblo se reúne o vertiendo en ellos expresiones ofensivas o irrespetuosas contra las autoridades.

El castigo para varios de estos crímenes era la muerte, y también se contemplaban otras penas rigurosas para ofensas menores.

Al tiempo que el gobierno tomaba estas medidas, hasta finales de enero el Congreso sólo estaba dispuesto a considerar la suspensión de garantías constitucionales. Existió, sin embargo, una diferencia significativa entre la ley marcial del 27 de septiembre de 1823 y el decreto del 6 de diciembre. La ley de 1856, a diferencia del decreto del 27 de septiembre, no ponía a los civiles bajo jurisdicción militar. No se creaban comisiones

678 6 de diciembre de 1856. *Decreto del gobierno. Ley para castigar los delitos contra la nación, contra el orden y la paz pública.* ''Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que en uso de las facultades que me concede el artículo 3 del Plan de Ayutla reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar, con acuerdo del consejo de ministros, la siguiente... Art. 1o. Entre los delitos contra la independencia y seguridad de la nación se comprenden: I. La invasión armada hecha al territorio por extranjeros y mexicanos, o por los primeros solamente, sin que haya precedido declaración de guerra por parte de la potencia a que pertenezcan. II. El servicio de mexicanos en tropas extranjeras enemigas. III. La invitación hecha por mexicanos o por extranjeros residentes en la República a los súbditos de otras potencias, para invadir el territorio nacional cualquiera sea el pretexto que se tome. IV. Cualquiera especie de complicidad para excitar o preparar la invasión o para favorecer su realización y éxito... 3. Entre los delitos contra la paz y orden se comprenden: I. La rebelión contra las instituciones políticas, bien se proclame su abolición o reforma. II. La rebelión contra las autoridades reconocidas. III. Atentar contra la vida del supremo jefe de la nación o la de los ministros de Estado. IV. Atentar a la vida de cualquiera de los representantes de la nación, en el local de sus sesiones. V. El alzamiento sedicioso, dictando alguna providencia propia de la autoridad o pidiendo que ésta la expida, omita, revoque o altere. VI. La desobediencia formal de cualquiera autoridad civil a las órdenes del supremo magistrado de la nación trasmitida por los conductos que señalan las leyes. VII. Las asonadas y altercados públicos... VIII. Fijar en cualesquiera paraje público y comunicar abierta o clandestinamente, copia de cualesquiera disposición, verdadera o apócrifa, que se dirija a impedir el cumplimiento de alguna orden suprema. Mandar hacer tales publicaciones y cooperar a que se verifiquen, leyendo su contenido en los lugares en que el pueblo se reúne o vertiendo en ellos expresiones ofensivas o irrespetuosas contra las autoridades. IX. Quebrantar el destierro o la confinación... X. Arrogarse el poder supremo de la nación... XI. La conspiración; que es el acto de unirse algunas o muchas personas con objeto de oponerse a la obediencia a las leyes o al cumplimiento de las ordenes de las autoridades reconocidas. XII. Complicidad en cualquiera de los delitos anteriores''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 8, pp. 311-319.

militares en virtud del decreto del 6 de diciembre para juzgar a los opositores políticos. Se afirmaba explícitamente que sólo los tribunales ordinarios debían juzgar a aquellos individuos acusados de cometer crímenes contra la paz pública.[679] Algunos liberales, como Mora treinta años antes, habían denunciado la práctica de establecer comisiones militares para juzgar crímenes políticos. Por tanto, cuando los liberales redactaron su propia ley fueron cuidadosos en evitar el poner a los civiles bajo una autoridad diferente a la de los jueces ordinarios. Sin embargo, el patrón de recurrir a leyes secundarias para que desempeñasen las tareas de los poderes de emergencia constitucionales no fue alterado por la ley del 6 de diciembre. Tiempo después Juárez encontró esta ley muy útil para reprimir a sus enemigos políticos.[680] En años subsiguientes la ley se convirtió en uno de los cimientos de lo que Sinkin llama la ‘‘dictadura constitucional’’.

II. La estructura de incentivos de la Constitución de 1857

Una comparación entre las previsiones de la Constitución de 1857 y la dictadura romana puede ayudarnos a entender por qué los poderes de emergencia fueron abusados durante los años de la República restaurada. El diseño institucional de la dictadura creó un mecanismo complejo de incentivos. El Senado era el cuerpo encargado de declarar que existía una emergencia. Después de que se había hecho tal declaración se eclipsaba, pero no desaparecía. Una vez que era declarada una emergencia, los cónsules seleccionaban entre los ciudadanos más prominentes de Roma a un dictador. Cuando éste era nombrado, los cónsules, al igual que el Senado, se eclipsaban. La dictadura duraba seis meses o hasta que la emergencia se terminara. Además del tiempo, el dictador romano tenía varias limitaciones: no podía cambiar la Constitución y no podía actuar contra los magistrados ordinarios (los senadores y los cónsules). Debido a este diseño institucional, el Senado tenía un incentivo para evitar magnificar las amenazas, puesto que no había ninguna ganancia para él una vez que la emer-

679 El artículo 61 establecía: ‘‘En los casos seguidos por delitos contra la paz pública, conocerán exclusivamente los jueces designados en esta ley...’’ Asimismo, el art. 62 afirmaba: ‘‘Los delitos puramente militares... serán juzgados por tribunales militares... pero todos los demás delitos especificados en esta ley se juzgarán y castigarán conforme a la misma, aun cuando se cometan por individuos del fuero de guerra’’. *Idem*.

680 Rabasa, *Constitución y dictadura,* p. 98.

gencia había sido declarada. De la misma forma, los cónsules no tenían ningún incentivo para presionar a los senadores a declarar una emergencia, puesto que tampoco se beneficiaban de tal declaración. Por el contrario, *sí* tenían un incentivo poderoso para seleccionar como dictador a un individuo que, en su opinión, no fuese proclive *ex ante* a usurpar su autoridad. Entendiblemente, los cónsules deseaban regresar a la normalidad lo antes posible. Así, la estructura de incentivos de la dictadura proveía salvaguardas contra la usurpación.[681]

El mecanismo institucional incorporado en el artículo 29 de la Constitución de 1857 era claramente inferior a la dictadura romana. Aunque el Congreso debía aprobar la suspensión de garantías y concederle al Ejecutivo facultades extraordinarias, *era el presidente quien estaba investido con el poder de declarar la existencia de una emergencia y de suspender inicialmente las garantías*. Así, el principio de que el cuerpo que declara la emergencia no sea el mismo que ejerce los poderes extraordinarios no fue observado. Bajo las provisiones del artículo 29 se creó un incentivo para magnificar las amenazas. El presidente tenía un fuerte incentivo para declarar emergencias y suspensiones, puesto que sus poderes se ampliaban significativamente durante circunstancias críticas. El Ejecutivo también tenía otro poderoso incentivo para presionar a los miembros del Congreso para que ratificaran la suspensión de garantías que él había declarado. De la misma forma, el Congreso podía ser coaccionado para que concediera facultades extraordinarias al presidente. El regreso a la normalidad también se afectaba por esta estructura de incentivos. Puesto que el artículo 29 no contemplaba una limitación temporal para el ejercicio de los poderes extraordinarios, el presidente podía obligar al Congreso a renovar sus poderes extraordinarios *ad infinitum*, tal y como ocurrió con Juárez.[682] Así, podía llegar a existir una ‘‘emergencia permanente’’: ya que los límites de la autoridad extraordinaria del Ejecutivo no se encontraban bien definidos era difícil para la población determinar cuándo el gobierno había cruzado la línea legítima de su autoridad. De la misma forma, no existía un procedimiento para cancelar los poderes de emergencia en el caso de que el Ejecutivo abusara de ellos. Finalmente, debido al descuido de la Comisión de estilo, el adjetivo ‘‘individuales’’ estaba ausente del artículo 29. En resumen, las provisiones de emergencia de la

681 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, pp. 19-28.

682 Véase capítulo octavo.

Constitución de 1857 eran muy deficientes.[683] En el contexto de una reacción conservadora era probable que los gobiernos pedirían, tan pronto como fuese promulgada la Constitución, poderes de emergencia. Eso fue exactamente lo que ocurrió.

III. CONCLUSIONES

Una vez que el rechazo liberal de amplios poderes de emergencia fue descartado por los constituyentes mexicanos de 1856, el problema consistió en diseñar arreglos institucionales adecuados. Sobre este tema existía un vacío en la teoría constitucional. Esto es lo que he llamado en este libro ''el manto liberal''. La información disponible a los diputados sobre la dictadura romana les permitió tomarla como un ejemplo histórico de poderes de emergencia exitosos, pero no como una guía práctica. No era muy claro *cómo* funcionaba la dictadura. Los diputados a menudo confundían a la dictadura con el *senatus consultum ultimum.* Así, la dictadura no podía funcionar como un modelo para construir provisiones de emergencia efectivas en México. Además de los obstáculos teóricos que enfrentaban los constituyentes en 1856-1857, las condiciones en las que operaba el Congreso complicaban aún más las cosas. El comportamiento de los diputados fue muy errático y casi abortó toda la empresa de redactar una nueva Constitución. Es indiscutible que la euforia constitucional de los primeros días de la república se había ido. Por tres décadas el país había experimentado un proceso que puede ser denominado ''de erosión constitucional''. El escepticismo había reemplazado a la esperanza, y pocos eran los que mantenían grandes expectativas sobre la nueva Constitución. Esta falta de interés se evidenció en el descuido de la comisión de estilo del Congreso. La forma final de los poderes de emergencia se debió a la suerte y a la fortuna, no a una cuidadosa ingeniería constitucional.

La comparación estadística de los Congresos Constituyentes de 1824 y 1856 arroja algunos hallazgos importantes. En 1824 los diputados discutían sobre la inclusión o el rechazo de las provisiones de emergencia: en 1856 éstos no fueron un asunto central. La ausencia de conflicto puede ser explicada por la presencia de un débil consenso entre los actores políticos concerniente a la necesidad de las provisiones de emergencia. Para

683 La positiva evaluación de Tena Ramírez de los trabajos del Congreso constituyente de 1856 es demasiado benévola. Rabasa estaba en lo correcto cuando cuestionó la ''sabiduría'' de los constituyentes.

cuando la comisión redactora propuso la suspensión de garantías, la mayoría de los diputados estaban convencidas de que algún tipo de provisión debía ser incluida en la Constitución. El hecho de que el equilibrio histórico entre los partidarios y los opositores de los poderes de emergencia se había transformado fue evidenciado por el hecho de que le llevó tan sólo un día a la comisión que se aprobara el artículo 34 por el pleno del Congreso. Después de treinta años de incesantes esfuerzos, los partidarios de los amplios poderes de emergencia finalmente tuvieron éxito en 1856.

Sin embargo, el resultado fue defectuoso. El artículo 29 de la Constitución de 1857 creó una estructura de incentivos perversa. La forma en la cual fueron construidos los poderes de emergencia permitía que el presidente abusara de sus poderes extraordinarios y cancelara a la Constitución. Las salvaguardas constitucionales incorporadas en el artículo fueron inefectivas, y los incentivos políticos para gobernar sin las restricciones formales de la Constitución fueron, en contraste, muy poderosos. Bajo la Constitución de 1857 el cuerpo que declaraba la emergencia —el presidente— era el mismo que ejercía la autoridad extraordinaria. El único límite impuesto a un Ejecutivo todopoderoso fue el de tomar la vida humana. Y aun ese sería transgredido en los años subsiguientes. Si la estructura institucional de la dictadura romana, con su compleja estructura de incentivos, hubiese sido conocida por los constituyentes mexicanos, tal vez el diseño institucional de los poderes de emergencia habría sido mejor.

CAPÍTULO OCTAVO

EMERGENCIAS CON PODERES DE EMERGENCIA EL DESEMPEÑO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En 1855, de acuerdo con Richard Sinkin, México se hundió en una de las crisis más profundas del siglo XIX. Por más de cuatro décadas la crisis continuó, y cuando finalmente terminó, los sobrevivientes debieron recoger los pedazos de un país que había visto ‘‘rebeliones, guerras civiles, intervenciones extranjeras, una nueva Constitución, un gobierno en el exilio, un emperador Habsburgo y sufrimiento humano en una escala sin parangón desde los desastres que habían diezmado a la población indígena en el siglo XVI’’.[684] La oposición conservadora a la Constitución de 1857 produjo una oleada de guerra civil. En 1858, poco después de la promulgación de la carta magna, los enemigos del régimen liberal proclamaron el plan de Tacubaya. Durante tres años, de enero de 1858 hasta enero de 1861, liberales y conservadores se mataron con una ferocidad sin precedentes. Entre los enemigos de la Constitución estaba el entonces presidente Ignacio Comonfort, quien decidió unirse a los rebeldes. Debido a la deserción de Comonfort, el magistrado jefe de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez, se convirtió en presidente.[685] Juárez huyó al puerto de Veracruz, desde donde conduciría la guerra civil. La guerra de Reforma (o de los Tres Años, como también es conocida) terminó en enero de 1861, cuando los conservadores fueron derrotados. Sin embargo, la oposición no había sido destruida, y sus miembros buscaron otros medios

684 Sinkin, Richard N., *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, University of Texas Press, 1979, p. 3. Véase también, Vinton Scholes, Walter, *Mexican Politics During the Juarez Regime, 1855-1872*, Columbia, University of Missouri Press, 1957; Cosío Villegas, Daniel (ed.), *Historia moderna de México*, 9 vols., México, Hermes, 1955-1971; Ballard Perry, Laurens, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1978.

685 La literatura sobre la vida de Juárez es inmensa. Las mejores dos biografías son: Sierra, Justo, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1948, y Roeder, Ralph, *Juárez and His Mexico: A Biographical History*, 2 vols., Nueva York, Viking Press, 1947.

para destruir al régimen liberal. Los conservadores intentaron restablecer la estabilidad en México a través del gobierno monárquico. Enviaron mensajeros a las cortes europeas para tratar de convencer a alguna potencia de involucrarse en los asuntos de México. Napoleón III de Francia, quien deseaba un imperio latino, se interesó en el proyecto de los conservadores. Maximiliano, un príncipe austriaco, se prestó a la aventura y fue reclutado por los monarquistas mexicanos. De esta forma, la guerra civil en México se convirtió en un conflicto internacional.

El primer paso en la intervención extranjera fue la formación en 1861 de una alianza de acreedores formada por Francia, Inglaterra y España para obligar a México a que pagara su deuda internacional. La guerra civil hacía imposible para el gobierno liberal de Juárez cumplir con sus obligaciones financieras. Sin embargo, esta alianza fue sólo la excusa para fines más vastos. A finales de 1861, una flota de barcos españoles, franceses e ingleses bloquearon Veracruz y emitieron un ultimátum al gobierno mexicano. Juárez rehusó negociar bajo tales condiciones. Cuando la respuesta del gobierno mexicano fue conocida, tropas trinacionales ocuparon el puerto. A partir de entonces se hizo evidente que Francia tenía otros planes, puesto que las tropas francesas rápidamente se movieron tierra adentro.

Reconociendo que el objetivo de Francia no era el cobro de deudas sino lanzar una invasión en forma, cobijada por una alianza multinacional, los españoles y los ingleses se retiraron y regresaron a Europa. El 5 de mayo de 1862 los mexicanos derrotaron al ejército francés en Puebla, un evento que asombró al mundo. Sin embargo, los franceses se reagruparon, y para el verano de 1863 habían logrado que el gobierno liberal abandonara la capital del país y empezara un peregrinaje por el norte. Maximiliano llegó a México poco después para convertirse en la cabeza del Imperio mexicano. El nuevo emperador no fue más exitoso que las docenas de caudillos que lo precedieron. Aun sus partidarios se volvieron contra él cuando Maximiliano, al igual que los liberales, trató de mantener el control secular frente a las presiones del clero. El telón de fondo de la corte Habsburgo en la ciudad de México era una desobediencia civil muy extendida. En octubre de 1866, cuando Prusia se convirtió en una amenaza para Francia, Napoleón III retiró sus tropas de México. Sin el apoyo militar extranjero, el Imperio cayó. Mientras tanto, Juárez, investido con poderes extraordinarios, viajaba a través de las regiones del norte del país llevando con él la ficción de un gobierno republicano. En 1865 se

produjo una crisis constitucional cuando el periodo de Juárez expiró sin la posibilidad de convocar a nuevas elecciones. De acuerdo con la Constitución de 1857, el jefe de la Suprema Corte de Justicia se convertiría en presidente. Sin embargo, Juárez utilizó su autoridad extraordinaria para extender la duración de su cargo.

Sin la ayuda de las tropas francesas, el gobierno imperial vio sus días contados. Los ejércitos liberales convergieron hacia el centro desde los extremos de la república. Por seis años, Juárez había conducido una guerra de guerrillas contra el Imperio; había mantenido unido al movimiento de resistencia en el norte y había sido el emblema de la causa liberal. Maximiliano y sus aliados mexicanos dieron su última batalla en el sitio de Querétaro, pero fueron derrotados. El 9 de junio de 1867 el fallido emperador fue ejecutado por orden de Juárez. En julio, el gobierno liberal entró a la ciudad de México y restableció el gobierno republicano.

Durante una década después de la caída del Imperio, México experimentó un periodo de hegemonía liberal. La Reforma se convirtió en realidad. Leyes que habían sido promulgadas durante la guerra, como las referentes a la nacionalización de los bienes del clero, la separación de la Iglesia y el Estado, la secularización de la sociedad, la venta de bienes de manos muertas, ahora fueron respaldadas por un gobierno legítimo que actuaba en nombre de la Constitución de 1857. Sin embargo, la República restaurada no estaría libre de turbulencia política. En 1867 Juárez intentó reformar la Constitución, pero encontró una fuerte oposición, lo que lo disuadió. En 1869-1870 estallaron revueltas en San Luis Potosí y Zacatecas, y la elección presidencial de 1871 condujo al primer levantamiento de Porfirio Díaz. En 1870 Juárez fue reelecto presidente por otro periodo. La rebelión fue reprimida, sin embargo, y Juárez continuó en su cargo hasta que murió en 1872. Miguel Lerdo de Tejada, el magistrado jefe de la Suprema Corte, fue entonces nombrado presidente interino. Lerdo convocó a nuevas elecciones en 1875. Aunque ganó las elecciones, su triunfo estuvo manchado de acusaciones de fraude. Porfirio Díaz se rebeló otra vez en Tuxtepec. Esta vez la revuelta fue exitosa, y en 1876 Lerdo fue derrocado. Así llegó a su fin la República restaurada. Díaz se convirtió en un dictador que gobernó al país casi de manera ininterrumpida por tres décadas. Para muchos historiadores del siglo XX, como Daniel Cosío Villegas, la República restaurada se convirtió en un símbolo de virtud política. Los años liberales fueron retratados como el *único* periodo de auténtica libertad que el país hubiese disfrutado. Otros, como Emilio Rabasa, han

descrito esta visión como romántica e imprecisa. El debate continúa hasta nuestros días.[686]

I. LA CONSTITUCIÓN BAJO SITIO: 1857-1867

La interpretación ‘‘revisionista’’ de la época liberal arguye que la realidad mexicana estaba en contra de la teoría del republicanismo liberal. Se han identificado algunas áreas clave de contradicción. En lugar de un verdadero federalismo, el caudillismo reinó en las regiones. La división de poderes fue cancelada en la práctica por el centralismo *de facto.* El estancamiento económico hizo poco viables a las reformas liberales. De la misma forma, la ausencia de una cultura democrática impidió el establecimiento de la política moderna.[687] Las elecciones se convirtieron en fuente de turbulencia política. Una masa políticamente inerte, el temor a un resurgimiento conservador, y la tendencia centralista de los gobiernos pusieron a las elecciones en entredicho.[688] De acuerdo con Laurens Ballard Perry, una de las contradicciones más importantes entre la teoría y la realidad fue ‘‘la práctica de suspender las garantías individuales salvaguardadas por la Constitución y la concesión por parte del Congreso de facultades extraordinarias al presidente para que decretara, a su voluntad, medidas en los departamentos de Guerra y Hacienda sin requerir para ello aprobación parlamentaria’’.[689] Los poderes extraordinarios alentaron la oposición al gobierno. Aunque Perry propone que la suspensión de las garantías constitucionales y la concesión de facultades extraordinarias constituían ‘‘modificaciones significativas al liberalismo y alimentaron a la oposición’’, reconoce que esas medidas tuvieron su origen en problemas reales. La ausencia de confianza en el proceso electoral, la rivalidad

686 Véase arriba, capítulo segundo. El crítico más importante de la Constitución de 1857 fue Emilio Rabasa. Su argumento principal era que ésta estaba tan pobremente diseñada que hizo imposible el gobierno constitucional. La dictadura era la consecuencia lógica de una mala Constitución. Su libro, *La Constitución y la dictadura,* escrito en 1912, ha sido atacado desde varias perspectivas. Entre otras cosas, a Rabasa se le acusa de haber sido un apologista de Díaz. Daniel Cosío Villegas escribió una larga historia de México en la que sus mejores partes están dedicadas a los años de la República restaurada. Asimismo, como respuesta directa a los argumentos de Rabasa, Cosío Villegas publicó una defensa explícita de la Constitución de 1857: *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957. Cosío Villegas murió en 1975; sin embargo, sus estudiantes en El Colegio de México, como Enrique Krauze, han mantenido viva su interpretación de la República restaurada como el estándar crítico con que el México moderno debe ser medido.

687 Perry, *Juárez and Díaz*, pp. 1-14.

688 *Ibid*., p. 17.

689 *Ibid*., p. 27.

de la política faccional, las ambiciones políticas de innumerables líderes, el descontento económico y la miseria rural se manifestaron a través de insurrecciones. Además de los pronunciamientos, el bandidaje y el plagio mantenían a la provincia y aun a las ciudades en un estado de perpetua inseguridad. Tales actos estaban relacionados directamente a una economía deprimida y de manera indirecta a la política. Sin embargo, en la práctica una actividad se volvía indistinguible de la otra. En la literatura del periodo está bien establecido el que uno de los resultados del uso frecuente de poderes de emergencia fue que la oposición continuamente argumentaba que tales medidas hacían del gobierno constitucional una farsa, también se aducía que estos poderes eran utilizados para fines políticos, y que provocaban descontento popular.[690] Como he argumentado, el uso y abuso de facultades extraordinarias inconstitucionales había figurado prominentemente entre las razones que los generales daban para rebelarse.[691] ¿Cuál es, entonces, la diferencia entre poderes de emergencia *constitucionales e inconstitucionales*? Como sugiero más adelante, la diferencia clave es que cuando los poderes de emergencia están contemplados en la Constitución, la carta magna tiene, en su conjunto, una mejor posibilidad de sobrevivir. A diferencia de la Constitución de 1824 (y de las otras que le siguieron) la de 1857, a pesar de los abusos cometidos por el gobierno, se convirtió en un símbolo político reverenciado. Su prestigio no ha tenido paralelo en la historia mexicana. Es significativo que durante la primera mitad del siglo XIX cada pronunciamiento pedía la redacción de una nueva y mejor Constitución que la que se encontraba en vigor. Después de 1867, en contraste, cada manifiesto revolucionario pretendía rescatar a la Constitución de las manos del gobierno. Las rebeliones no podían ser en su contra sino en su nombre.

Los críticos de la Constitución de 1857 dirían que a la larga los poderes de emergencia le dieron a esa carta magna una vida artificial, al permitir que la Constitución ganara un prestigio inmerecido. Los gobiernos gobernaron a pesar de ella. Las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías le dieron al Ejecutivo una puerta legal de escape a los procedimientos constitucionales ordinarios. Tales procedimientos eran inviables. Si no hubiese habido poderes de emergencia la naturaleza esencial-

690 *Ibid*., p. 29. Véase también Cosmes, Francisco, *Historia general de México: continuación a la de don Niceto de Zamacois, parte contemporánea, los últimos 33 años,* 4 vols., Barcelona 1900-1902.

691 Véase arriba, capítulos quinto y sexto.

mente defectuosa de la Constitución se habría hecho evidente mucho antes, puesto que el gobernar habría sido imposible. Eso fue exactamente lo que les ocurrió a las Constituciones previas que no incluían poderes de emergencia. Fueron hechas a un lado por los gobiernos y perdieron todo su prestigio como mecanismos efectivos de coordinación. Por el contrario, los poderes de emergencia *retrasaron* la necesaria revisión de la Constitución de 1857. Rabasa afirmó en *La Constitución y la dictadura:*

> La Constitución de 57 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque de cumplirse, sería imposible la estabilidad del gobierno, y el gobierno, bueno o malo, es una condición primera y necesaria para la vida de un pueblo. Siendo incompatibles la existencia del gobierno y la observancia de la Constitución, la ley superior prevaleció y la Constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir.[692]

Los fracasos de la Constitución de 1857 pueden ser rastreados hasta sus orígenes. La última dictadura de Santa Anna dejó una impresión profunda en los liberales que finalmente lo derrocaron en 1855. A consecuencia de ello, pensaron que debía evitarse a toda costa el establecer un Ejecutivo fuerte. Así, en 1856-1857 los constituyentes establecieron una asamblea unicameral omnipotente y un Ejecutivo débil que carecía inclusive del poder de veto. Lo que los constituyentes tenían en mente era algún tipo de sistema parlamentario.[693] De acuerdo con Sinkin, ‘‘La Constitución de 1857 era un documento defectuoso. Representó la visión liberal, no las realidades del siglo XIX en México.’’ Al negarle al Ejecutivo el poder de actuar, los liberales crearon un marco ideológico cuyo éxito significaría ‘‘la destrucción del liberalismo en sí’’. Tal vez, la falla política más seria de la nueva Constitución estaba en el ámbito de la ley y el orden. En un país en el cual los líderes políticos ‘‘habían escrito muchas leyes y establecido poco orden, la posibilidad de que una asamblea unicameral revolucionaria trajera paz y tranquilidad era, en el mejor de los casos, remota’’. La visión liberal fue incapaz de proveer soluciones funcionales a la anarquía de mediados del siglo XIX en México.[694]

692 Rabasa, *Constitución y dictadura*, p. 67.

693 Knapp, Frank A., ‘‘Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History’’, *Hispanic American Historical Review*, núm. 33, vol. 1, 1953, p. 66.

694 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 72.

El 6 de septiembre de 1857 fue promulgada la Constitución. Tan pronto había sido publicada y los juramentos tomados, empezaron las conspiraciones en su contra. Éstas no estaban confinadas a clérigos y generales reaccionarios, ‘‘los liberales también empezaron a sospechar que todo el sistema era defectuoso y debía ser abandonado’’.[695] Como se ha hecho notar arriba, la preocupación clave era que el sistema era inviable porque el presidente no tenía un poder real. Poco después de la inauguración del régimen constitucional, la guerra civil estalló. En diciembre de 1857 fue proclamado el Plan de Tacubaya de los conservadores. El 17 de septiembre, el gabinete de Ignacio Comonfort, quien era presidente interino, renunció. La tardanza de Comonfort en nombrar a un nuevo gabinete produjo una gran inquietud política, en parte porque había solicitado facultades extraordinarias.[696]

A resultas de la rebelión, Comonfort pidió una amplia suspensión de las garantías individuales bajo la autoridad del artículo 29 de la Constitución y la concesión de facultades extraordinarias que le permitirían al Ejecutivo hacer política fiscal y utilizar las milicias estatales, entre otras cosas.[697] El Congreso estaba renuente a considerar la solicitud antes de la selección del nuevo gabinete. Sin embargo, la fuerza creciente de la rebelión obligó al Congreso a moverse, y el 5 de noviembre de 1857 aprobó dos leyes; una que suspendía las garantías previstas en los artículos 7 (libertad de prensa), 9 (libertad de asociación), 10 (derecho a portar armas), 11 (libertad de tránsito), 13 (prohibición de juicios por comisión), 16 (requisito de órdenes de cateo), 19 (responsabilidad de la autoridad por abusos cometidos contra los prisioneros), 21 (sólo la judicatura puede imponer penas) y 26 (los militares no pueden demandar servicios o bienes sin su consentimiento).[698] La suspensión debía durar hasta el 30 de abril de 1858. Se aprobó una segunda ley que le concedía al Ejecutivo algunas

695 *Ibid*., p. 77.

696 Knapp, ‘‘Parliamentary Government’’, pp. 71-72.

697 Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 130.

698 5 noviembre de 1857. *Decreto del Congreso. Suspensión de garantías individuales*. ‘‘Para promover el restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones se suspenden, desde la publicación de la presente ley, hasta el 30 de abril próximo venidero las garantías consignadas en los artículos 7, 9, 10, 11, la parte primera del 13, 16. Primera y segunda parte del 19, 21, y 26 de la Constitución. El Ejecutivo dictará los reglamentos y órdenes relativas a dicha suspensión en todos los casos en que deba tener efecto’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 8, p. 646.

de las autorizaciones solicitadas por Comonfort.[699] Debe hacerse notar que las palabras ‘‘facultades extraordinarias’’ fueron cuidadosamente evitadas por el Congreso y por el gobierno. Ninguna de las cinco autorizaciones concedidas al Ejecutivo incluía la delegación de poderes legislativos.[700] El Congreso concedió poderes de emergencia con la limitación legal adicional de que ‘‘las decisiones más importantes tomadas con estas autorizaciones debían ser acordadas con el Consejo de ministros’’.[701]

Los liberales y conservadores, que siempre habían sido partidarios de un Ejecutivo fuerte, apoyaron a la revuelta, e incluso Comonfort decidió, después de muchas dudas, unirse a ella en enero de 1858. Después de la deserción del presidente, los conservadores inmediatamente anularon la Constitución de 1857 y establecieron un gobierno militar. Los liberales se retiraron a Veracruz, y en 1858 el jefe de la Suprema Corte, Benito Juárez, se convirtió en presidente interino. Así comenzó la Guerra de Reforma. Los conservadores mantenían la capital y áreas clave del país, mientras que los bastiones liberales se encontraban en el sur y en la costa. Desde Veracruz, el 7 de abril de 1858, Juárez proclamó un decreto dándole a su comandante general amplios poderes para conducir la guerra.[702] Cualesquiera que fuesen las limitaciones físicas de los poderes del gobierno liberal en Veracruz, Juárez gobernó, ‘‘como cualquier dictador, sin restricciones legales’’.[703] La guerra hizo imposible el funcionamiento normal del Congreso: Juárez mismo no había sido investido con poderes de emergencia. En consecuencia, la guerra civil creó un magistrado jefe sin limitaciones, sentando así un precedente inicial contrario a la supremacía legislativa. La Constitución de 1857 sobrevivió como bandera de Juárez,

699 5 de noviembre de 1857. *Decreto del Gobierno. Autorizaciones al Ejecutivo para la conservación del orden público.* ‘‘Se concede al Exmo. Señor Presidente de la República la amplia autorización para proveer a la defensa de la independencia nacional, para restablecer la paz pública y para sostener las instituciones que nos rigen. Art. 1. Con el fin de proveer a la conservación de las actuales instituciones, a la defensa de la independencia nacional y el restablecimiento del orden público, se autoriza al Ejecutivo. I. para proporcionarse extraordinariamente y con el menor gravamen posible hasta la cantidad de seis millones de pesos... II. para arreglar la deuda flotante... III. para disponer de hasta veinte mil hombres de la guardia nacional de los Estados y Distrito Federal... IV. para situar las fuerzas en las poblaciones que a su juicio fuese necesario... V. para que el presidente pueda separarse de la residencia de los supremos poderes’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 8, p. 646.

700 Tena Ramírez, ‘‘Suspensión de garantías’’, p. 130; Serra Rojas, Andrés, *Liberalismo y Constitución. La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857*, México, Librería de Manuel Porrúa, s.f., p. 72.

701 Knapp, ‘‘Parliamentary Government’’, p. 73.

702 Serra Rojas, *Liberalismo y Constitución*, p. 74.

703 Knapp, ‘‘Parliamentary Government’’, p. 73.

y los liberales, pero sólo como un ideal: ‘‘un ente desconocido por más de cuatro años después de su nacimiento’’.[704] Conforme avanzó la guerra, la importancia de la Constitución aumentó: se convirtió en un símbolo nacional.[705]

Después de tres años de guerra continua, los liberales finalmente derrotaron a sus enemigos conservadores. Puesto que la Constitución se había convertido en la bandera de su causa, recibió una veneración sin precedentes en la historia mexicana. El 1o. de enero de 1861 el ejército constitucional entró a la ciudad de México. Más tarde ese mes, Juárez levantó el estado de sitio en todo el país.[706] La celebración no duraría. Apenas se había restablecido el gobierno constitucional cuando hizo su aparición otra amenaza. En todas las capitales europeas se escuchaba el rumor de una intervención extranjera en México.[707] El 30 de octubre de 1861, Inglaterra, Francia y España firmaron un acuerdo tripartito para intervenir en México.

Los preparativos para una guerra a gran escala fueron tempranos. El 2 de febrero de 1861 Juárez restringió a la prensa.[708] El 7 de junio de 1861 Juárez suspendió algunas garantías individuales.[709] El decreto suspendió los artículos 7, 13, 18, 19 (*habeas corpus)*, 21 y 26 por seis meses. Los tribunales especiales, prohibidos por el artículo 13 de la Constitución, regresaron para crímenes políticos, y el presidente sentó las reglas y las penas. Casi todo el poder del Estado se concentró en las manos del presidente. El decreto del 7 de junio hizo evidentes las fallas en el diseño institucional de los poderes de emergencia en la Constitución de 1857. Primero, como ya se ha dicho, deacuerdo con la carta magna, la autoridad que declaraba la emergencia (en este caso, la suspensión de garantías), era la misma que ejercía los poderes extraordinarios. El Congreso tenía que ratificar las medidas tomadas inicialmente por el Ejecutivo. Sin embargo, este arreglo hacía muy difícil para el Congreso supervisar las acciones del presidente, puesto que siempre se le presentaban hechos consu-

704 *Idem*.

705 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 78.

706 24 de enero de 1861. *Decreto del gobierno. Se levanta el estado de guerra o de sitio en todos los lugares donde se haya hecho esta declaración*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, pp. 17-18.

707 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 79.

708 2 de febrero de 1861. *Decreto del gobierno sobre libertad de imprenta.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, pp. 34-37.

709 7 de junio de 1861. *Decreto del congreso. Sobre suspensión de garantías.* ‘‘Art. 2 Se suspende la garantía que concede el art. 7. ... La libertad de imprenta se sujetará a la ley de 28 de Diciembre de 1855...’’ Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, p. 334.

mados. Teóricamente, un Congreso en sesiones supervisaría el uso hecho de la suspensión de garantías. Sin embargo, en la práctica no tenía medios para controlar al gobierno una vez que una emergencia era declarada. Así, al encargarle al Legislativo la tarea de ratificar la suspensión, en lugar de declararla en primer lugar, lo único que se hizo fue dejar a un Ejecutivo sin control frente a un Congreso ineficaz. Según Rabasa, ‘‘Juárez extendió su poder aun cuando el Congreso estaba reunido’’.[710] Las consecuencias de la vaga redacción del artículo 29 también se hicieron evidentes en el decreto de 1861.

La redacción de las provisiones de emergencia de la Constitución de 1857 hizo muy difícil para los ciudadanos el determinar exactamente cuándo la autoridad había cometido un abuso ilegítimo. Ése fue el caso con el artículo 1 del decreto del 7 de junio, que enmendó al artículo 5 de la Constitución. El artículo 5 decía: ‘‘Ninguna persona puede ser obligada a trabajar sin debida compensación y sin su consentimiento’’.[711] Esto era problemático para el gobierno, puesto que la leva era obligada, no voluntaria. Según la Constitución de 1857, la práctica normal de secuestrar hombres de sus pueblos para el servicio militar era inconstitucional. Sin embargo, el prepararse para una invasión extranjera requería el reclutamiento en masa de soldados. El decreto del 7 de junio simplemente afirmaba que el artículo 5 de la Constitución sería modificado de la siguiente forma: ‘‘En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales, mediante una justa retribución’’. Esto era simplemente inconstitucional, puesto que el gobierno estaba utilizando el decreto de suspensión de garantías para obviar los procedimientos de enmiendas previstos por la Constitución misma. Sin embargo, aunque esta violación fue registrada por muchos, tal y como lo muestran los debates en la prensa, no era del todo claro que *bajo la autoridad de las provisiones de emergencia, el presidente no tenía el poder para alterar la Constitución.*[712] Tal restricción no había sido explícitamente prevista en el artículo 29. En contraste, y como se ha dicho ya, tal limitación era parte del arreglo institucional de la dictadura romana.[713] Sin embargo, había otra forma en que el decreto del 7 de junio extendía la autoridad del gobierno más allá del ámbito legítimo de las provisiones de emergencia

710 Rabasa, *Constitución y dictadura*, pp. 98-99.
711 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 607.
712 Véase la polémica sobre la leva en *El Siglo XIX*, de mayo a octubre de 1861.
713 Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, p. 24. Véase arriba, capítulo séptimo.

constitucionales. El artículo 11 de la ley afirmaba: ‘‘se declara que está y ha estado vigente la ley de conspiradores del 6 de diciembre de 1856’’. Como hemos visto, esa ley no sólo definía ‘‘conspiración’’ en términos muy laxos, sino que hacía un crimen el leer en público cualquier material que contraviniera las disposiciones del gobierno o que afirmara opiniones ‘‘ofensivas’’ contra las autoridades. Bajo esta ley, la desobediencia civil era considerada conspiración. El castigo para varios de los crímenes era la muerte, y otras duras penas también estaban contempladas para ofensas menores.[714] De acuerdo con la Constitución de 1857, esta ley era inconstitucional, ya que la pena de muerte para delitos políticos estaba explícitamente prohibida por el artículo 23.[715] Más aún, las provisiones de emergencia del artículo 29 afirmaban que aquellas garantías ‘‘que salvaguardan la vida humana’’ no podían ser suspendidas.[716] Juárez, por su parte, puso en vigor la ley del 6 diciembre de 1856 de forma retroactiva, algo que estaba claramente contra la letra y espíritu de la Constitución.

A pesar de todos estos abusos, el decreto del 7 de junio de 1861 fue, después de muchos debates, aprobado por el Congreso. El decreto fue ratificado porque la invasión extranjera era inminente, pero también porque las provisiones de emergencia, que el presidente estaba usando, no fijaban claramente los límites de lo que el Ejecutivo podía o no hacer. Otro defecto institucional se hizo notorio: al investir al presidente con el poder inicial de suspender garantías individuales se anulaba en la práctica el poder del Congreso para ejercer control legislativo sobre tales medidas. Conforme la vigencia de la ley se acercaba a su fin, algunos miembros de la elite liberal empezaron a pensar en la conveniencia de reformar la Constitución de 1857. Sin embargo, a finales de 1865 muy pocos estaban dispuestos a alterar la Constitución. Su prestigio como un símbolo nacional hacía parecer cualquier intento de modificarla como traición. Puesto que no habían desembarcado tropas extranjeras en México, la ley fue considerada innecesaria por muchos críticos.[717] De hecho, el Congreso, consciente de sus prerrogativas y temeroso del crecimiento del poder pre-

714 Sobre la ley del 6 de diciembre de 1856, véase arriba capítulo séptimo.

715 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 610.

716 *Idem*.

717 En su editorial, Francisco Zarco afirmó que: ‘‘Una vez pasado o siquiera disminuido el caso de perturbación grave del orden público, que según la carta fundamental autoriza la suspensión, es deber de los poderes supremos devolver a los ciudadanos cuantas garantías sean compatibles con la conservación de la tranquilidad pública’’. *El Siglo XIX*, 11 de octubre de 1861.

sidencial, terminó la suspensión de garantías constitucionales el 14 de octubre, dos meses antes de que expirara el decreto del 7 de junio.[718]

Sin embargo, el 8 de diciembre de 1861, unas cuantas semanas después, la armada española hizo su aparición en Veracruz y emitió un ultimátum al gobierno de México. Puesto que el gobierno no cumplió con las demandas, el 17 de diciembre tropas españolas desembarcaron y ocuparon la ciudad. El 11 de diciembre de 1861 Juárez solicitó al Congreso que pusiera en vigor el decreto del 7 de junio y le concediera amplias facultades extraordinarias por un periodo de seis meses sin ninguna restricción más que la de salvar la independencia de la nación y los principios de la Reforma. Ese mismo día se aprobó una ley. Accediendo a la solicitud de Juárez, el Congreso volvió a poner en vigor el decreto del 7 de junio de 1865 y añadió a la lista de las garantías suspendidas dos más. El artículo 11 (libertad de tránsito) y el 17 (no se podían imponer penas corporales por deudas civiles) también fueron suspendidos. El Congreso facultó ''omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma''.[719] La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias debían durar treinta días después de que el Congreso se reuniera. El presidente debía rendir cuentas del uso hecho de los poderes extraordinarios. Una propuesta, formulada por algunos congresistas, de que el Congreso retuviese el poder de confirmar los nombramientos hechos por el presidente, fue derrotada.[720]

718 14 de octubre de 1861. *Decreto del Congreso. Se deroga la ley de 7 de Junio último que suspendió algunas garantías constitucionales.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, p. 317. *El Siglo XIX*, 12 de octubre de 1861. ''*Sesión del 11 octubre 1861.* Proyecto para derogar el decreto del 7 de junio, excepto sus artículos 8 y 11''. La ley fue rechazada por un amplio margen de 86 contra 14.

719 11 de diciembre de 1861. *Decreto del congreso. Se suspenden algunas garantías constitucionales y se faculta ampliamente al Ejecutivo.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, p. 440.

720 16 de diciembre de 1861. *El Siglo XIX*. ''*Párrafos del acta secreta del día 11 del corriente, que se publican por acuerdo del congreso*... se dio cuenta con un oficio del Secretario de Hacienda, en que a nombre del gobierno... proponiendo: se le autorice omnímodamente, para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin mas restricción que la de salvar la independencia nacional y principios de la reforma, durando dicha autorización seis meses. (Aprobada por 80 vs. 22). Art. 1. Se declara vigente la ley de 7 de junio del corriente año, que suspendió algunas garantías... haciéndose extensiva la suspensión... a las que conceden los artículos 11 y 27 en su primera parte (96 vs. 1). Art. 2. Se faculta omnímodamente al ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin mas restricción que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución, y los principios y leyes de la Reforma. El congreso se reserva el uso de las facultades que le

Cuando cuatro días después el Congreso cerró sus sesiones, Juárez juró utilizar sus poderes extraordinarios con el único propósito de salvar a la república. El presidente del Congreso respondió al discurso de Juárez, afirmando que

> el Congreso fía a este poder la salvación de la República, porque está convencido que en los momentos solemnes, la energía y el acierto dependen casi siempre de la unidad en la acción; y este pensamiento está consignado también en nuestro Código Fundamental, en la parte que autoriza al Congreso para conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias...[721]

Así, para diciembre de 1861, la Constitución había sido otra vez suspendida y el presidente gobernaba de manera absoluta. El 25 de enero de 1862, bajo la autoridad de sus poderes extraordinarios, Juárez promulgó una ley.[722] Esta ley fue conocida como la ‘‘Ley Doblado’’, debido a Manuel Doblado, uno de los ministros de Juárez. En varios aspectos la Ley Doblado era una copia al carbón de la ley del 6 diciembre de 1856 sobre conspiradores (véase arriba), en la que se enlistaban todas aquellas acciones que serían consideradas por el gobierno como ‘‘crímenes contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales’’. Para la mayoría de estos crímenes el castigo era la muerte. Sin embargo, existía una diferencia clave entre la Ley Doblado y la ley del 6 de diciembre: la primera, a diferencia de la segunda, sometía a los civiles a la jurisdicción militar.[723] Esto constituía un abierto regreso a la vieja y bien establecida

otorga la fracción 13 del artículo 72 de la Constitución (no aprobada por 51 vs. 47). Art. 3. Esta suspensión de garantías y la autorización concedida al ejecutivo, durará hasta treinta días después de reunido el congreso al que dará cuenta del uso que hubiere hecho con estas facultades’’.

721 16 de diciembre de 1861. *El Siglo. XIX. Sesión del 15 diciembre 1861. Discurso de Benito Juárez en la clausura del Congreso.* ‘‘Vais a suspender vuestras funciones legislativas en medio de las circunstancias más difíciles que han rodeado a México, desde su independencia. Vuestras últimas resoluciones ocurren, sin embargo, a la grande necesidad del momento, puesto que al retiraros habéis concedido al ejecutivo todas las facultades que necesita, para hacer frente al peligro que nos amenaza. El gobierno, que ve en esas facultades un aumento de inmensa responsabilidad, y que las va a ejercer sólo en nombre de la representación nacional, sin más título que la emergencia apremiante de las circunstancias, ni más objeto que la salvación de la República, siente tanto temor a aceptarlas, como deseo de devolverlas al poder soberano de que derivan...’’

722 25 de enero de 1862. *Decreto del gobierno. Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana,* vol. 9, pp. 366-371.

723 ‘‘6. La autoridad militar respectiva es la única competente para conocer de los delitos especificados en esta ley’’. *Idem.*

práctica de crear comisiones militares para juzgar a los opositores políticos, que había sido originada por la ley del 27 de septiembre de 1823.[724] Esta vez, sin embargo, el uso de una ley secundaria no serviría el propósito de compensar la ausencia de poderes constitucionales de emergencia, como ocurrió durante la primera mitad del siglo XIX, sino para *suplementar* tales provisiones. La ley marcial extendió *de facto* el ámbito del artículo 29 al grado de cancelar en la práctica casi cualquier garantía individual prevista en la Constitución. La ley obviaría la necesidad de enumerar las garantías individuales que debían suspenderse en un decreto del Congreso. Puesto que la Ley Doblado establecía la pena de muerte para las ofensas mencionadas, era tan inconstitucional como la ley del 6 de diciembre de 1856. Le permitía a Juárez exterminar a sus opositores políticos bajo una fachada de legalidad. Algunos años después, cuando Maximiliano fue capturado, sería juzgado y sentenciado de acuerdo con esta ley. Durante el juicio, los abogados del ex emperador, al argumentar su caso, indicaron sin ningún éxito que la Ley Doblado, promulgada bajo la autoridad de las facultades extraordinarias, era inconstitucional. De cualquier forma Maximiliano fue fusilado.[725]

En abril de 1862 la alianza de Inglaterra, Francia y España se rompió y los españoles e ingleses regresaron a Europa. Las fuerzas francesas, por el contrario, abandonaron las regiones costeras donde habían estado estacionadas para moverse tierra adentro. Al tiempo que la invasión francesa se materializó se produjo un amplio apoyo a Juárez, y pocos disputaron la conveniencia de los poderes de emergencia en tales condiciones.[726] El Congreso abrió sus sesiones el 1 de abril de 1862. De acuerdo con la ley del 11 de diciembre, los poderes extraordinarios de Juárez deberían caducar treinta días después de esa fecha. Sin embargo, cuando el Congreso estuvo reunido, la invasión francesa estaba en marcha y la mayoría de los

724 Sobre la ley del 27 de septiembre de 1823 véase arriba, capítulo cuarto.

725 Burgoa, *garantías individuales*, pp. 208-209.

726 *El Siglo XIX* reprodujo muchos editoriales publicados en periódicos locales. En *La Voz de Guanajuato*, Antonio Rincón arguyó: ''Y a fé que tendría razón la facción de que hablamos [la facción conservadora] porque si por un antagonismo miserable, por una oposición sistemática, por un despecho mal disimulado, reasume el congreso las facultades con que ha investido al ejecutivo, los mejores tratados que éste celebre correrán el riesgo de ser reprobados... sin contar con las crisis ministeriales... con las aspiraciones que asomarán descaradamente,... con la falta de recursos, y en una palabra, con todas aquellas trabas que embarazarán a cada paso la marcha del gobierno... Lo que por ahora conviene es que el supremo gobierno siga con la suma de poder que tiene, a fin de que acabe de salvar a la nación: tiempo habrá después para las contiendas parlamentarias''. *El Siglo XIX*, 8 de abril de 1862.

congresistas eran partidarias de concederle a Juárez una extensión de sus poderes extraordinarios. Aunque hubo algunas quejas del uso hecho por el presidente de los poderes de emergencia, la oposición no las consideró serias. Entonces se presentó una propuesta para conceder una extensión.[727] Zarco, al apoyar la propuesta de conceder una extensión, capturó en una frase el sentimiento prevaleciente en ese momento:

> Convengamos en que en puntos secundarios, en materias administrativas, el gobierno haya hecho de las facultades extraordinarias un uso que no apruebe la conciencia política del partido progresista... todo esto es insignificante, es secundario, ante los graves, los inmensos intereses que hoy están en peligro... Lo repetimos: preciso es ser y luego el modo de ser.[728]

El 2 de mayo de 1862 dos comisiones del Congreso emitieron un informe favorable respecto a la propuesta de extensión. En el transcurso del debate, el diputado Gamboa citó, en apoyo de la extensión, el ejemplo de los Estados Unidos, ‘‘donde para reprimir la rebelión del Sur, el presidente ejerce un poder extraordinario; donde está suspensa la garantía del *habeas corpus,* y donde, por fin, *se prescinde de la observancia de la Constitución, sacrificándola a la salvación de la república*’’. La dictadura fue utilizada otra vez para mostrar que, en palabras de Gamboa, ‘‘hay circunstancias en que debe cubrirse con un velo la estatua de la libertad’’. Zamacona, al hablar a favor de la extensión, pronunció un elocuente discurso: ‘‘es deber del congreso demostrar con la práctica, que la Constitución puede observarse en días serenos y en días borrascosos; que conforme a ella pueden ampliarse las facultades del gobierno en cuanto sea necesario, y que *es falso el cargo de imprevisión que se hace sin cesar a los consti-*

727 *El Siglo XIX,* 19 de abril de 1962. *Proyectos de ley presentados al Congreso de la Unión, en la sesión del día 16 de abril de 1862, por el sr. diputado D. J. Valente Baz.*

728 *El Siglo XIX,* 14 de abril de 1862. ‘‘... se trata en fin de la defensa de la independencia, y este es el caso en que la Constitución quiere que cesen los procedimientos normales, y que se críe un poder fuerte, vigoroso, extraordinario, que... haga frente a la situación y salve los intereses nacionales o sucumba entre los escombros y las ruinas de la República. Después de haber procurado hacer casi imposible la existencia del ejecutivo, y cuando parecía no haber solución para la cuestión estrangera ni para las cuestiones interiores, el congreso volvió sobre sus pasos,... y concedió al ejecutivo facultades omnímodas en todos los ramos de la administración, declarando que no se reservaba ni la atribución de revisar los tratados que se celebraran con las potencia extrangeras... ¿Conviene o no que las facultades omnímodas del ejecutivo cesen dentro de un mes?... Si hace cuatro meses... se creyó urgente e indispensable criar una dictadura que naciera de la Constitución, hoy sería preciso continuarla hasta que se alcanzara el objeto con que se instituyó...’’

tuyentes de 1857, pues hay artículos en el código fundamental, muy aplicables a la situación actual de la República''.[729]

El 3 de mayo de 1862 fue aprobada por 82 votos contra 26 la propuesta de extender las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías. Se añadió una limitación a la ley: que el Ejecutivo no debía intervenir en los procesos judiciales entre individuos. Los poderes extraordinarios durarían hasta el 16 de septiembre de 1862 o hasta que el tercer Congreso se reuniese. En el transcurso de los primeros quince días el Ejecutivo debía dar cuenta del uso hecho de sus poderes extraordinarios.[730] El 5 de mayo de 1862, unos cuantos días después de que fuera aprobada la extensión, las fuerzas francesas intentaron tomar Puebla, pero fueron derrotadas por los defensores. Sin embargo, las fuerzas republicanas sufrían derrotas por doquier. En septiembre, el general Forey llegó a México y tomó el mando de las tropas francesas, y a mediados de octubre el general Bazaine desembarcó en Veracruz con más tropas. Entonces se lanzó una nueva ofensiva sobre Puebla y la ciudad de México.

El 27 de octubre de 1862, cuando el Congreso se reunió, fue concedida al Ejecutivo una nueva extensión por seis meses (si la paz con Francia no se había logrado para entonces).[731] En la ley, los diputados trataron de preservar en algún grado la rendición de cuentas, puesto que afirmaba que las facultades concedidas al Ejecutivo no incluían la suspensión de los artículos de la Constitución que proveían la responsabilidad de los funcionarios públicos.

729 *El Siglo XIX*, 2 de mayo de 1862. Cursivas nuestras.

730 3 de mayo de 1862. *Decreto del congreso. Sobre suspensión de garantías y facultades acordadas al Ejecutivo.* ''Art. 1. Continúan suspensas las garantías que lo estaban por la ley de 11 de diciembre 1861. 2. Se autoriza de nuevo al Ejecutivo en los términos que expresa la citada ley, con las limitaciones que la misma demarca y además, la de no intervenir en negocios del orden judicial que sigan o deban seguir entre particulares. 3. La suspensión de garantías y la autorización al Ejecutivo... durarán hasta que se reúna el Congreso el 16 de Septiembre próximo; y si para entonces no fuere posible su reunión por causa de guerra extranjera o por no haber habido elecciones, durarán hasta que se verifique la reunión del congreso nacional inmediato. 5. El Ejecutivo dará cuenta del uso que hiciere de las facultades que le concede esta ley, en los primeros quince días de reunido el congreso nacional''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, p. 440.

731 27 de octubre de 1862. *Decreto del congreso. Sobre suspensión de garantías y facultades que se conceden al Ejecutivo.* ''Art. 1. Se declaran vigentes las disposiciones contenidas en los artículos 1 y 2 de la ley de 3 de Mayo anterior. 2. La suspensión de garantías y las autorizaciones concedidas al Ejecutivo por la presente ley, durarán seis meses, siempre que antes no se restableciere la paz con Francia... 5. En las facultades concedidas, tampoco se comprende la de contrariar en modo alguno las previsiones del título IV de la Constitución''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, pp. 548-549.

En marzo de 1863, Puebla fue puesta bajo sitio por las fuerzas francesas. La guarnición se rindió el 17 de mayo después de dos meses de resistencia. A unos días de la caída de Puebla, Juárez y sus ministros abandonaron la ciudad de México y viajaron al norte, a San Luis Potosí. El 27 de mayo de 1863 el Congreso, antes de disolverse, le concedió a Juárez una nueva extensión de sus poderes. La extensión duraría hasta treinta días después de que el Congreso pudiera reunirse o hasta el fin de la guerra con Francia.[732] Así, el Congreso ponía la responsabilidad de salvar a la nación exclusivamente en los hombros del presidente. Cuando los franceses se apoderaron del corazón del país, lanzaron una campaña para someter a los territorios del norte donde Juárez se había refugiado. El gobierno republicano estuvo en constante movimiento en su marcha itinerante.

A principios de 1864 la mayor parte del país estaba bajo el control del ejército francés. Sin embargo, un gran número de guerrillas republicanas operaba a lo largo del país y amenazando las líneas de abastecimiento del ejército invasor. En mayo, Maximiliano llegó a México y se hizo cargo del gobierno. Aunque de escasa duración, el Imperio produjo su propia Constitución. En abril de 1865 Maximiliano promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.[733] El artículo 27 preveía que ‘‘sólo por decreto del Emperador o de los Comisionados Imperiales cuando sea requerido para la conservación de la paz y el orden público, pueden éstas garantías ser temporalmente suspendidas’’. De la misma forma, los artículos 48 y 49 preveían los estados de sitio.[734] Cuando, en octubre de 1865, Juárez fue arrinconado por las tropas imperiales en la frontera norte del país, Maximiliano asumió que el presidente había abandonado el país y que en consecuencia la resistencia republicana legítima había concluido. Entonces, el 3 de octubre de 1865, promulgó un decreto muy similar a la repu-

732 27 de mayo de 1863. *Decreto del Congreso. Se prorroga la suspensión de garantías individuales y la concesión de facultades al Ejecutivo.* ‘‘Art. 1. Se prorroga la suspensión de garantías individuales, ordenada por la ley de 27 de Octubre de 1862, y la concesión de facultades que por ella se otorgó al Ejecutivo, hasta treinta días después de la próxima reunión del congreso en sesiones ordinarias, o antes si termina la guerra con Francia, continuando también en vigor las condiciones y restricciones impuestas al Ejecutivo por la ley antes citada. 2. En lo relativo a tratados, convenios o convenciones diplomáticas que el gobierno celebre, se tendrá entendido que no podrá admitir ninguna especie de intervención’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, p. 622.

733 Ya que sólo analizo aquí el desempeño de la Constitución de 1857, no abordaré el tema de los poderes de emergencia durante el Imperio. El Estatuto Provisional tuvo poca relevancia, ya que las regiones del país que estuvieron bajo control del Imperio estaban regidas por una ley marcial impuesta por las fuerzas de ocupación francesas.

734 Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 676-678.

blicana Ley Doblado, que consideraba a las guerrillas liberales como salteadores de caminos. Los prisioneros serían sometidos a consejos de guerra y ejecutados. Sin embargo, Juárez no había abandonado el país puesto que había establecido su gobierno en la ciudad fronteriza de Paso del Norte.

Aunque el gobierno republicano era casi una ficción, la Constitución de 1857 se había convertido en un símbolo nacional. Una muestra significativa de qué tan importante se había vuelto fue la crisis de noviembre de 1865.[735] El periodo presidencial de Juárez debía terminar el último día de noviembre. Si para entonces no se habían celebrado elecciones, el cargo sería ocupado por el presidente de la Suprema Corte, que en aquellos días era el general Jesús González Ortega, quien se encontraba en los Estados Unidos. Convencido de que ninguna otra persona podía salvar a la república, y de que los poderes de emergencia que le habían sido concedidos por el Congreso le daban las bases legales para una acción dramática, Juárez prorrogó su cargo hasta el fin de la guerra.[736] Al mismo tiempo, declaró que González Ortega, debido a su ausencia no autorizada en los Estados Unidos, no era ya el presidente de la Suprema Corte. Según Juárez, la ley del 11 de diciembre de 1861 le concedía al presidente poder legislativo sin, en palabras de la ley, ‘‘más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de la Reforma’’. Según Sinkin, las palabras de la ley de 1861 ‘‘regresaban para perseguir a quienes se oponían a la marcha de un poder presidencial omnipotente’’.[737]

La reacción de algunas de las figuras liberales cercanas a Juárez fue rápida y vigorosa. Manuel Ruiz, un juez de la Suprema Corte, renunció en protesta. Explicó que había tomado tal medida debido a la ‘‘violencia y daño a la ley fundamental’’ que la prórroga había hecho.[738] Guillermo Prieto, un miembro del Congreso constituyente de 1856-1857 y amigo cercano de Juárez, también anunció su separación del gobierno. Para mu-

735 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 80.

736 8 de noviembre de 1865. *Decreto del gobierno. Se prorrogan los poderes del Presidente de la República y de la persona que tenga el carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia.* ‘‘Que en uso de las amplias facultades que me confirió el congreso nacional, por los decretos de 11 de Diciembre de 1861, de 3 de Mayo y de 27 de Octubre de 1862, y de 27 de Mayo de 1863; y considerando... Quinto... que no previsto el presente caso en la Constitución... se prorrogarán las funciones del presidente de la República por todo el tiempo necesario fuera del periodo ordinario constitucional...’’ Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 9, pp. 718-719.

737 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 86.

738 *Ibid*., p. 80.

chos en el campo liberal, la extensión significó una usurpación. Juárez claramente estaba abusando la autoridad que se le había concedido. Sin embargo, al final el presidente logró imponerse y permaneció en el cargo hasta el final de la guerra. De acuerdo con Sinkin, al prorrogar su cargo, Juárez efectivamente liberaba a la presidencia de cualquier ficción legal. La Constitución bien podía haber sido un símbolo nacional, pero ''el poder de verdad residía en la presidencia''.[739] Para 1866 se hacía cada vez más claro que la concentración de poder en el cargo del presidente era necesaria, incluso después de la victoria sobre los franceses. En octubre de 1866 Napoleón III retiró sus tropas de México, dejando así a Maximiliano totalmente dependiente de un ejército desleal. Los vientos de la guerra cambiaron a favor de la causa constitucionalista. El final se acercaba y los republicanos tomaron la oportunidad para enfatizar la constitucionalidad y la legalidad de su causa. La retirada del ejército imperial tomó sólo unos cuantos meses. Cuando Juárez entró a la ciudad de México el 15 de julio de 1867, después de cuatro años en el exilio, lo hizo en el nombre de la Constitución de 1857.

Si la guerra de Reforma había provocado algunas dudas sobre la viabilidad de la estructura política establecida por la Constitución, la intervención francesa hizo bien poco para despejarlas. Cuando el gobierno regresó a la capital, había regido por una década entera sin la Constitución. Sin duda uno de los legados más importantes de los años de la guerra civil e intervención extranjera fue ''la tradición de un poder presidencial sin restricciones y el deseo de tomar decisiones de manera rápida y autónoma. Todas las reformas importantes que la cámara de diputados única se había propuesto, habían sido de hecho llevadas a cabo por un presidente omnipotente''.[740] De acuerdo con Rabasa, entre 1863 y 1867 Juárez

> sustituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer a la Corte Suprema; y fue más allá, sustituyó no sólo al Congreso sino al Pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la ley de diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la patria.[741]

739 *Ibid.*, p. 85.
740 *Ibid.*, pp. 86-87.
741 Rabasa, *Constitución y dictadura,* pp. 99-100.

Mientras que la cantidad de poder concentrada en las manos de Juárez no tuvo parangón, había utilizado tal poder de manera vigorosa y exitosa para cumplir su alto propósito. Pero, afirma Rabasa, ‘‘con la Constitución Juárez no gobernó nunca’’.[742] La autoridad se había concentrado en la presidencia, a pesar de que oficialmente residía en el Congreso.

II. Los poderes de emergencia en la República Restaurada: 1867-1876

Mientras que la guerra con Francia duró, el gobierno ejerció su autoridad extraordinaria con muy poca oposición. Existía un amplio consenso sobre la necesidad de los poderes de emergencia.[743] Sin embargo, ese consenso desapareció tan pronto como la intervención extranjera terminó. Para 1867 el país se encontraba lejos de estar pacificado. El desorden político estaba muy extendido y la autoridad del gobierno nacional era puesta en duda por los caudillos, los salteadores de caminos, los plagiarios y pequeñas gavillas de rebeldes. Para entonces los liberales estaban convencidos de que no podían gobernar con la Constitución. La carta magna de 1857 hacía imposible un gobierno nacional fuerte. Como afirma Sinkin, la Constitución había sido redactada en reacción a la dictadura centralizada y absoluta de Santa Anna y como tal ‘‘se aseguraba que la presidencia nunca sería capaz de ejercer el tipo de liderazgo agresivo mostrado por Santa Anna’’. Sin embargo, ‘‘ese era el tipo de liderazgo que Juárez había llegado a considerar esencial para la supervivencia de la nación’’.[744]

La república fue finalmente restaurada en octubre de 1867 y el poder regresó al Congreso.[745] El estado de sitio fue levantado y todas las leyes

742 *Ibid.*, p. 102.

743 *El Siglo XIX*, 6 de diciembre de 1867. *Editorial: Las facultades extraordinarias del ejecutivo*. ‘‘Las autorizaciones se derivan de la Constitución, lo mismo que la dictadura a que ellas dieron origen. Ni el congreso traspasó las prescripciones legales ni la dictadura ha sido un poder revolucionario y enteramente discrecional... Más de cuatro años han transcurrido desde que el congreso delegó el poder legislativo... Las previsiones de los legisladores de 1861 se han cumplido en gran parte. El gobierno sobrevivió, no dejó de existir un solo día; con su existencia hizo imposible que el imperio pudiera consolidarse...’’

744 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 82.

745 Juárez depuso sus poderes extraordinarios unos días antes de que la ley que se los otorgaba expirara. Durante la sesión inaugural del Congreso, Juárez declaró: ‘‘Por la ley del 27 de mayo de 1863, se prorrogó la concesión de facultades al Ejecutivo, hasta treinta días después de la reunión del congreso, o antes si terminaba la guerra con Francia... Así, pues, debería durar conforme a la ley treinta días más, contados desde hoy, las facultades concedidas al ejecutivo. Sin embargo, he creído que obraba mejor, declarando, como declaro en este acto solemne, que no haré ya uso de ellas... Me

restauradas.[746] Sin embargo, el regreso a la democracia experimental significó sólo una pausa en el proceso de creciente concentración del poder en la rama ejecutiva de gobierno. El 14 de agosto el gobierno emitió una Convocatoria, un documento que establecía las fechas para las elecciones de presidente, Suprema Corte y Congreso general. El documento también contenía varias propuestas de cambios constitucionales. El artículo 9 de la Convocatoria llamaba a un referéndum sobre cinco enmiendas constitucionales. Las cinco reformas eran: el establecimiento de un Senado, concederle al presidente el poder de veto, prohibir a los ministros del gabinete las comparecencias personales ante el Congreso, limitar el poder de la diputación permanente para convocar a sesiones especiales del Congreso y fijar exactamente la línea de sucesión a la presidencia.[747]

Al convocar a un referéndum, y dirigirse directamente al pueblo, el gobierno obviaba el procedimiento de enmienda previsto en la Constitución. Sólo el Congreso tenía el poder de enmendar la carta magna. El gobierno adujo que el proceso normal de enmienda sería demasiado lento. Bajo la Constitución de 1857, el ministro Lerdo argumentaba: ''la Legislatura lo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad adecuada''. El dividir al Congreso unicameral, argüía el gobierno, tendría el efecto de transformar a la legislatura de una convención radical a un cuerpo deliberativo. La reforma propuesta, de acuerdo con Sinkin, ''era un movimiento lógico y dramático en la dirección de la política moderna; dada la fuerza de la Constitución de 1857 como un símbolo nacional, sin embargo, estaba destinada a fracasar''.[748] La Convocatoria fue atacada desde diversas posiciones. La oposición a las reformas fue tal que el gobierno fue obligado a retroceder y a retirar su propuesta. El punto aquí es que esta medida fue vista como una violación abierta a la Constitución. Ello permitió que se coordinara y montara una oposición efectiva a las reformas. Aunque los poderes de la presiden-

es grato ciudadanos diputados devolveros el depósito de la gran suma de facultades que me habíais confiado. Si en el uso de ellas he cometido errores, os pido vuestra indulgencia, en el concepto de que en todos mis actos, nunca he tenido más móvil que el interés nacional y la salvación de nuestra querida patria''. *El Siglo XIX*, 9 de diciembre de 1867.

746 *El Siglo XIX*, 4 de diciembre de 1867. Zarco argumentó que: ''...El gobierno investido de la dictadura, tiene que devolver a la representación nacional el poder omnímodo que se le confiara para la defensa de la nacionalidad, y tiene también que dar cuenta del uso que ha hecho de sus facultades extraordinarias''.

747 14 de agosto de 1867. *Ministerio de Relaciones. Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 10, pp. 44-49.

748 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 88.

cia eran amplios y su ámbito era ambiguo, era obvio para todos que una reforma constitucional en forma no estaba contenida en ellos.[749] Puesto que la reforma constitucional no era posible, el gobierno recurrió a los poderes de emergencia para fortalecer la posición del Ejecutivo.

Aunque la ocupación francesa había terminado, tampoco había paz en el país. En estas circunstancias, el gobierno actuó de manera expedita. En 1867 el gobierno le pidió al Congreso que pusiera al estado de Yucatán bajo sitio para que la guerra contra la reacción conservadora pudiera ser conducida sin limitaciones.[750] Esta declaración significaba la suspensión de varias garantías constitucionales. Antes, en 1860, Juárez, utilizando sus facultades extraordinarias, había decretado una ley sobre estados de sitio y de guerra.[751] En España, el estado de sitio había sido utilizado de manera extensiva a partir de la década de 1830.[752] Se trató de un desarrollo posterior en el patrón de gobierno extraconstitucional que ya ha sido discutido.[753] La ley marcial del 17 de abril de 1821 era utilizada entonces

749 *El Siglo XIX*, 4 de diciembre de 1867. Por lo tanto, Zarco arguyó: ‘‘Con toda buena fe decimos, que ni en la mente del gobierno cuando pedía, ni en la del congreso cuando otorgaba las facultades omnímodas, estuvo la previsión de que había de tratarse de reformar la Constitución ni las leyes orgánicas, pues nadie se figuraba que esto pudiera ser necesario para resistir a los invasores extrangeros, ni para celebrar tratados de paz’’.

750 Cosío Villegas, *Historia moderna de México. La República restaurada, vida política*, México, Hermes, 1955, pp. 230-237.

751 21 de enero de 1860. *Decreto del gobierno. Sobre estado de guerra y sitio y casos en que puede declararse*. ‘‘En uso de las facultades de que me hallo investido, he tenido a bien decretar... Art. 1. El estado de guerra o sitio no pueden ser declarados sino en el caso de peligro inminente para la seguridad interior o exterior. 2. El congreso general puede solo declarar el estado de sitio, salvo las excepciones que siguen... 3. A falta o en receso del congreso general, el presidente de la República puede declarar el estado de guerra o el de sitio, oyendo antes la opinión del consejo de ministros. 5. Inmediatamente que el estado de sitio es declarado, los poderes de que la autoridad civil estaba investida para la conservación del orden y de la policía, pasan enteros a la autoridad militar. La autoridad civil continua sin embargo ejerciendo la parte de estos poderes, de que la autoridad militar no juzga necesario apoderarse. 6. Los tribunales militares, declarado el estado de sitio, se apoderan del conocimiento de los crímenes y delitos contra la seguridad de la República, contra la Constitución y contra el orden y la paz pública, sea que fuere la calidad de los autores principales y de los cómplices. 7. La autoridad militar tiene derecho: 1. de hacer pesquisas de día y de noche en el domicilio de los habitantes. 2. de alejar a las personas sospechosas y los individuos que no tienen domicilio en los lugares sometidos al estado de sitio. 3. de ordenar la entrega de armas, útiles de guerra y municiones y de proceder a buscarlas y a asegurarse de ellas. 4. de prohibir publicaciones y las reuniones que juzga pueden excitar o entretener el desorden. 8. Los ciudadanos continúan, no obstante el estado de sitio, ejerciendo todos aquellos derechos garantizados por la Constitución, cuyos goces no se suspenden por los artículos precedentes. 9. El congreso general tiene solo el derecho de levantar el estado de guerra o el de sitio, sin embargo, en caso de falta o receso del congreso, este derecho pertenece al presidente de la República’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 10, pp. 733-734.

752 Villalón, *Estado de sitio*, pp. 328-336.

753 Véase arriba, capítulos segundo y cuarto.

para declarar a una ciudad o a una región en estado de sitio. En México, hasta los 1860 el estado de sitio sólo había sido utilizado en raras ocasiones.[754] Sin embargo, durante la guerra de Reforma el estado de sitio y el estado de guerra fueron frecuentemente empleados por los gobiernos. De esta forma, los estados de sitio coexistieron con los poderes de emergencia constitucionales.

La solicitud del gobierno enfrentó una vigorosa oposición en el Congreso, lidereada por Mata, Prieto, Montes y Zamacona. Argumentando en contra de la propuesta, Montes afirmó lo que se convertiría en una de las principales objeciones al uso de poderes de emergencia durante la República restaurada: ‘‘nunca podremos tener la convicción de que la Constitución es buena o mala, porque nunca la hemos practicado, puesto que a la primera perturbación, el gobierno pide facultades extraordinarias. Hagamos un ensayo verdadero de la Carta Federal: si es buena dejémosla como está: si no lo es, reformémosla’’.[755] Los partidarios de la propuesta argumentaron que la suspensión de garantías implícita en la declaración de estados de sitio estaba sustentada por el artículo 29 de la Constitución, puesto que ‘‘en Yucatán hay una grave alteración del orden’’.[756] Se ofrecieron varias interpretaciones del artículo 29, pero ninguna de ellas parecía ser lo suficientemente persuasiva. Después de un largo y acalorado debate, el 4 de enero de 1868 el Congreso declaró a Yucatán en estado de sitio.[757] Se requirió que el presidente rindiera cuentas sobre el uso que hiciese de ese decreto. Ésta fue la primera suspensión de garantías constitucionales ocurridas durante la República restaurada y duró hasta abril de 1868.

A principios de 1868 varios caudillos se rebelaron en Sinaloa contra el gobierno. En respuesta, el 21 de enero éste solicitó la restauración de la

754 Véase arriba, capítulos quinto y sexto.

755 Ezequiel Montes, citado por Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 232.

756 Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 234.

757 4 de enero de 1868. *Ministerio de Guerra. Decreto del congreso. Se declara a Yucatán en estado de sitio.* ‘‘Art. 1. Se autoriza al Ejecutivo para declarar en estado de sitio, conforme a las prevenciones de la ley de 21 de Enero de 1860, los lugares del Estado de Yucatán en que fuere necesario emprender operaciones militares para restablecer el orden constitucional. 2. Los tribunales militares, al ejercer las funciones que les demarca el artículo 6 de la ley de 21 de Enero de 1860, se sujetarán en cuanto a la aplicación de penas, al decreto de 6 de Diciembre de 1856. 5. Estas autorizaciones terminarán el 26 de abril del presente año, o antes, si cesare la causa que las motiva. 6. El Ejecutivo, al comenzar el segundo periodo de sesiones ordinarias, dará cuenta del uso que hubiere hecho de las autorizaciones que se le conceden por esta ley’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 10, pp. 225-226.

Ley Doblado (véase arriba) del 25 de enero de 1862, que le daba a los militares el derecho de juzgar y ejecutar a los rebeldes. Puesto que la solicitud era claramente inconstitucional, fue recibida de manera hostil en el Congreso.[758] Unos días antes, el Congreso había exigido que el Ejecutivo rindiese cuentas del uso hecho de los poderes extraordinarios durante la guerra.[759] La oposición señaló que la Ley Doblado había sido diseñada para ser utilizada contra salteadores de caminos y plagiarios, no para movimientos políticos. También hicieron notar que el artículo 23 de la Constitución prohibía la pena de muerte para crímenes políticos.[760] La redacción del artículo 29 se convirtió otra vez en objeto de controversia. Los diputados debatieron sobre el espíritu de la ley. Puesto que por error el adjetivo ''individuales'' había sido omitido del sustantivo ''garantías'', algunos diputados argumentaron que el artículo 29 se refería no sólo a las garantías individuales sino a *todas* las garantías previstas por la Constitución.[761] Tal había sido la interpretación de congresos anteriores cuando habían concedido facultades extraordinarias y suspendido garantías en el pasado.[762] Sólo el empeoramiento de la situación en el norte le daba sustento a la pretensión del gobierno.[763] Después de cinco meses el Congreso aprobó, el 8 de mayo de 1868, la Ley sobre conspiradores, pero apenas por un margen muy cerrado de 66 votos contra 59.[764] En virtud de esa ley,

758 *El Siglo XIX*, 4 de abril de 1868. Zarco arguyó: ''Ha sido manía de los gobiernos que pretenden sobreponer su capricho a la ley, invocar los grandes deberes que tienen para con la sociedad, y sostener que para llenarlos fielmente tienen que recurrir a la arbitrariedad, porque las trabas de las leyes comunes tienen más inconvenientes que trabas para el bien público... Para esta secta no hay más camino que la arbitrariedad, y por lo mismo sus doctrinas, y sobre todo sus prácticas, están en abierta pugna con los principios liberales''.

759 18 de enero de 1868. *Acuerdo del Congreso pidiendo cuentas de las facultades extraordinarias*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 10, p. 233.

760 Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 241.

761 Véase arriba, capítulo séptimo.

762 *El Siglo XIX*, 2 de mayo de 1868. *Sesión del 1 de mayo de 1868*. El diputado Fernández afirmó que ''...Esa misma opinión [sobre que la Constitución de 1857 establecía que sólo las garantías individuales podían ser suspendidas] no tuvo resultado, porque el texto constitucional no explica que las garantías que se suspendan sean *individuales*, sino que sólo habla de garantías. Creo que la Constitución puede ser interpretada por las leyes que se han dado. Todos sabemos que se han expedido cuatro leyes de facultades extraordinarias; y por esas, no sólo se suspenden las garantías individuales, sino otras que no lo son, como acaba de hacerlo el congreso aprobando los tribunales especiales...''

763 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 89.

764 8 de mayo de 1868. *Ministerio de Gobernación. Decreto del Congreso. Suspende las garantías individuales.* ''Art. 1. Se suspende la garantía que se concede en la primera parte del art. 13 de la Constitución. 2. Se suspende igualmente la garantía consignada en el artículo 21, pudiendo el gobierno general imponer penas gubernativas por delitos políticos, siempre que no pasen de un año de reclusión, confinamiento o destierro, y pudiendo usar de esta autorización, antes de que los reos sean

se permitieron los juicios por comisiones militares, y el Ejecutivo fue autorizado para imponer penas sin proceso judicial.[765] Más aún, aunque la suspensión aplicaba *sólo* a los conspiradores, la ley misma *no* especificaba esta limitación de manera clara.[766] La ley debía estar en vigor hasta el último día de 1868.

Como otros gobiernos habían hecho en el pasado, el de Juárez buscó reprimir a sus enemigos políticos tratándolos como criminales ordinarios. El patrón había sido establecido por la ley del 27 de septiembre de 1823, en sí una copia de la ley española del 17 de abril de 1821.[767] Afirmando que los plagiarios asolaban al país, el 21 de enero de 1869 el gobierno sometió al Congreso una ley contra ellos.[768] La oposición rápidamente señaló que el gobierno deseaba esa ley para otros propósitos.[769] Se repitió la acusación común de que las comisiones militares eran anticonstitucionales. El diputado Méndez adujo que el gobierno deseaba utilizar la ley contra plagiarios para alterar las leyes electorales. Zarco afirmó: ‘‘Más valdría portarse con franqueza, dejar de engañar al Pueblo, y nombrar de una vez por todas un dictador que domine la situación’’.[770] Existía una difun-

consignados a la autoridad judicial. 3. El delito de conspiración será juzgado con arreglo a las prevenciones de esta ley, y castigado con la pena de cinco años de prisión, destierro o confinamiento’’. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 10, pp. 319-320.

765 Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 248.

766 *El Siglo XIX*, 7 de mayo de 1868. *Sesión del 6 de mayo de 1868.*

767 Sobre estas dos leyes véase arriba, capítulos segundo y cuarto.

768 *El Siglo XIX*, 22 de enero de 1869. *Sesión del 21 de enero de 1869*. ‘‘Art. 1. La partida... señalada en la ley de presupuesto de egresos... para cuatro cuerpos de policía rural, se amplía... por el tiempo que falta hasta la conclusión del presente año económico. Art. 2. Quedan suspensas, exclusivamente para los ladrones y plagiarios, las garantías de que hablan la parte 1a. del art. 13, la 1a. parte del art. 19, y los arts. 20 y 21 de la Constitución federal. Art. 3. Entre los casos a que el art. 23 de la Constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio. Art. 4. Están vigentes el decreto de 3 de junio de 1861 contra plagiarios, y la circular del 12 de marzo de 1861 contra ladrones. Art. 5. Se autoriza al ejecutivo para que en virtud de los artículos anteriores y dentro de los límites que ellos marcan, dicte todas las medidas que juzgue necesarias contra los plagiarios y ladrones, a fin de restablecer la seguridad en la república. Art. 6. Las suspensiones a que se refiere el art. 2 y la autorización que por el art. 5 se da al ejecutivo, durarán hasta el 31 de diciembre de 1869’’.

769 *El Siglo XIX*, 7 de abril de 1869. *Sesión del 6 de abril de 1869*. El diputado Víctor Méndez arguyó: ‘‘Es plausible el motivo por que se pide las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías. Si el uso que se pretende hacer de ellas fuera única y exclusivamente para lo que se piden; pero desgraciadamente no es así... Se nos presenta aquí un lobo revestido con la piel de carnero; se nos presenta a la nación plagada de plagiarios y ladrones y se nos dice que sin la suspensión de garantías y facultades extraordinarias, no hay remedio... ¿Qué se ha conseguido con todas las dictaduras con que México y el mundo entero ha sido gobernado? (se entiende en tiempos normales); el aniquilamiento, la desconfianza, el desorden, la miseria, y, por fin, la revolución...’’

770 Citado por Cosío Villegas, *Historia moderna*, pp. 253-255.

dida falta de confianza en lo concerniente al uso de la ley propuesta. El gobierno, sin embargo, logró que fuese aprobada la ley que suspendía, sólo para los salteadores de caminos y los plagiarios, varias garantías constitucionales.[771] La suspensión duraría hasta el 10 de abril de 1870.

De manera lenta pero segura, Juárez iba arrebatándole autoridad al Congreso, utilizando las dificultades regionales para ''aumentar el poder nacional''.[772] Cuando a principios de 1870 revueltas en Zacatecas y San Luis Potosí amenazaron con hacer perder el control del centro sobre el norte del país, el gobierno solicitó al Congreso, una vez más, el suspender las garantías constitucionales. Juárez le pidió al Congreso que extendiera por seis meses la ley del 11 de diciembre de 1861, la cual era una extensión de la suspensión original del 7 de junio de 1861 (véase arriba). Cuando el 17 de enero de 1871 el Congreso finalmente aprobó la solicitud, suspendió los artículos 11, 27, 7, 13, 19, 21 y 9 por un periodo de seis meses. Más aún, el decreto reescribió tres artículos constitucionales. El artículo 5 fue otra vez modificado. El artículo 16 fue alterado de manera que diera autoridad al gobierno para catear y asegurar la propiedad individual. El artículo 26 fue modificado para permitir que los comandantes militares requirieran los servicios personales, así como alojamiento, sin una orden judicial.[773] La ley también le dio al presidente amplios poderes en las ramas de guerra y finanzas públicas. La dureza que parecía justificada durante los días de la intervención francesa no tenía justificación en 1870. Inútilmente el diputado Montes leyó las minutas del Congreso constituyente de 1856-1857 para demostrar que la intención de los constituyentes había sido que sólo se pudiesen suspender las garantías indivi-

771 13 de abril de 1869. *Ley para castigar a los plagiarios y salteadores*. ''Art. 1. Quedan suspensas exclusivamente para los salteadores y plagiarios, las garantías de que hablan la parte 1ra del artículo 13, la 1ra parte del artículo 19 y los artículos 20 y 21 de la Constitución federal. 2. Entre los casos a que el artículo de la Constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 10, pp. 568-569. Véase también *El Siglo XIX*, 13 de abril de 1869.

772 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 89.

773 17 de enero de 1870. *Decreto del gobierno. Publica el del Congreso de la Unión de 15 del mismo mes, que suspende las garantías individuales y concede amplias autorizaciones al Ejecutivo.* ''7. En ningún caso podrá imponerse la pena capital por delitos meramente políticos. 8. Desde el momento en que se empieza a obrar con armas en la mano en el sentido de cualquier opinión política, el delito deja de ser meramente político y entra en la esfera de lo común. 11. Queda autorizado el Ejecutivo para dictar en los ramos de hacienda y guerra, todas las disposiciones necesarias para el restablecimiento de la paz hasta la próxima reunión del congreso, a quien dará cuentas de esta autorización dentro de los primeros quince días de su inmediato periodo de sesiones''. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 11, pp. 9-11.

duales.[774] La ley fue aprobada por 77 votos contra 41. De acuerdo con Sinkin, la ley del 17 de enero creó ‘‘un Estado policía perfecto, en el cual el presidente tendría el poder para buscar el orden a expensas de la libertad’’.[775] Poco después de que la ley fuera promulgada, varios estados fueron puestos bajo sitio.[776] Las revueltas fueron eventualmente reprimidas por el gobierno.

El 9 de abril de 1870, un día antes de que la ley contra plagiarios expirara, ésta fue extendida hasta el 10 de abril de 1871.[777] Sin embargo, el 18 de mayo de 1871 la ley fue otra vez extendida. En esta ocasión sus previsiones fueron ‘‘ablandadas’’ para permitir que aquellos criminales juzgados por un consejo de guerra pudiesen apelar a las sentencias de muerte.[778] Esta vez, el efecto de la ley sería prorrogado hasta el 18 de mayo de 1872.

En 1871 la revuelta de La Noria, encabezada por Porfirio Díaz y su hermano Félix, condujo a otra suspensión de garantías constitucionales. Las rebeliones habían estallado en la primavera de ese año, y el 2 de octubre de 1871 el gobierno le solicitó al Congreso poderes de emergencia. Juárez requirió una extensión del decreto anterior.[779] Los partidarios de Díaz en el Congreso se opusieron a la ley, mientras que los diputados partidarios del gobierno la apoyaron.[780] Los debates en el Congreso se vol-

774 Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 265.

775 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 90.

776 18 de enero de 1870. *Decreto del gobierno. Declara en estado de sitio el Estado de Zacatecas; Decreto del gobierno. Declara en estado de sitio el Estado de Querétaro*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 11, pp. 11-12.

777 9 de abril de 1870. *Ley del congreso general. Suspende algunas garantías para los plagiarios y salteadores.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 11, pp. 35-36.

778 18 de mayo de 1871. *Circular del Ministerio de Gobernación. Publica la ley del congreso sobre plagiarios.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 11, pp. 500-501. ‘‘5. No se ejecutará la pena de muerte en ninguno de los casos en que haya de ser aplicada esta ley, sin que previamente se remitan las causas originales o en copia... a las autoridades a quienes corresponda conceder indulto a los reos, para que les dispensen la gracia, si lo tuvieren a bien’’.

779 Cosío Villegas, *Historia moderna*, pp. 270-281.

780 *El Siglo XIX*, 20 de noviembre de 1871. *Sesión del 14 de noviembre de 1871*. El diputado Buenrostro declaró en contra de la ley: ‘‘Podríamos decir con verdad, que nuestra Constitución no ha regido ni un sólo día, porque con frívolos pretextos o con poderosas razones, ha estado siempre violada o en entredicho’’. Díaz González apoyó la propuesta: ‘‘...la suspensión importa un sacrificio de la libertad individual y una profanación necesaria del programa democrático; pero de ese sacrificio y esa profanación serán responsables los rebeldes que los provocan. Las comisiones proponen el remedio legal, el remedio posible, severo, amargo, pero autorizado por el art. 29 de la Constitución... es necesario que alguna vez se sobreponga el interés social a los derechos del individuo. Esta fue la teoría de los diputados del congreso constituyente; y por esto después de consignar en 28 artículos la acta de los derechos del hombre, pensaron en el 29 en los intereses, en los derechos de la sociedad... La teoría de las comisiones ha sido profesada por los diputados constituyentes y no puede ser sospechosa

vieron abiertamente facciosos.[781] Los poderes de emergencia fueron, una vez más, vistos como armas de partido.[782] Después de dos meses de debates, el 11 de diciembre de 1871 fue aprobada una ley.[783] Juárez fue investido con amplias facultades extraordinarias y se decretó una suspensión ge-

de antiliberal. Lo usó [la dictadura como un medio para las crisis políticas] Roma en la rebelión de Catilina, la Holanda en 1747, la Dinamarca en 1769; la Suecia en 1780; los Estados Unidos en 1815 y en la ultima revolución del Sur que ha asombrado y asombrará siempre al mundo. Por último, señor, los anteriores congresos constitucionales, donde no había ni un solo diputado que no fuera liberal, han apelado a la dictadura como el remedio contra la anarquía...''

781 *El Siglo XIX*, , 28 de noviembre de 1871. En lo que era claramente una confusión entre la suspensión de las garantías individuales y la suspensión del *habeas corpus*, el diputado Martínez afirmó: ''Tomad las constituciones de todos los pueblos libres, gobernados bajo un régimen federativo, y en ellas verás consignado el respeto a las garantías políticas de los Estados que han pactado esta alianza... Los Estados-Unidos de Norte América constituidos de una forma que sirvió mucho de ejemplo para la que tienen hoy los Estados-Unidos de la república mexicana, jamás han permitido la absorción de los poderes locales por el ejecutivo de la nación. En su guerra colosal combatiendo los estados del Sur... suspendieron el *Habeas-corpus* que es el conjunto de garantías individuales, y facultaron al ejecutivo para reconstruir los Estados que cayeran bajo el poder del Norte en la victoria de sus armas ocupando los Estados del Sur... Esta cámara representa a la república y a la federación, y su voto aprobando la suma inmensa de facultades que el dictamen da al ejecutivo federal, importa tanto, señores diputados, como dejar al arbitrio de aquel poder el rompimiento del pacto federal... salvad al menos la soberanía de vuestros Estados, declarando inviolables sus garantías políticas... En cuanto al estado de guerra, el dictamen de la comisión ofrece también al ejecutivo un poder que está fuera de las facultades de un congreso constitucional. No hay una ley preexistente que determine el estado de sitio o de guerra y la comisión en ese vacío todo lo llena con un poder arbitrario y discrecional creando tribunales especiales, levantando cadalsos que verterán mucha sangre mexicana si la ley llega a publicarse y ejecutarse en los términos en que está escrito el proyecto que se discute...''

782 *El Siglo XIX*, 22 de noviembre de 1871. *Sesión del 16 de noviembre de 1871*. El diputado Esteva arguyó: ''El orador reeleccionista dice que tomamos en las manos el puñal revolucionario, bajo el cual caen las instituciones. No caen las instituciones al puñal revolucionario, sino al hacha alevosa de la tiranía. Y en todo caso, el puñal que tomaríamos sería el puñal de Bruto, para dar el golpe de muerte a la tiranía; tiranía que no por ser una tiranía hipócrita y mezquina deja de ser hoy en México tan temible como la que se ejerciera en cualquiera de las épocas de la antigua Roma. ¡Roma, menos desgraciada por haber tenido un Nerón, que por haber tenido un Augusto! Porque la tiranía de Augusto, encubriendo sus demasías con el manto de la legalidad, era la peor de todas las tiranías. La tiranía que se ejerce a la sombra de la ley, es la más insoportable porque contra ella no hay defensa alguna dentro de la misma ley, porque para combatirla es preciso hacer lo que hoy hace el pueblo mexicano, apelar al derecho de insurrección. Y esa tiranía es la que proclaman los que aquí convierten la Constitución en una hipócrita máscara para ocultar su rostro bajo ella''.

783 1 de diciembre de 1871. *Decreto del congreso. Sobre facultades extraordinarias.* ''Art. 1. Se declaran vigentes hasta un mes después de la próxima reunión del congreso las fracciones I, II y IV del artículo 1 y los artículos 2, 3, 4, 5, 6 7, 13, 14, y 15 de la ley de 17 de Enero de 1870. 3. Se autoriza al Ejecutivo para dictar en el ramo de Guerra todas las disposiciones necesarias para el restablecimiento y conservación de la paz pública; igualmente se le autoriza en el ramo de Hacienda para que con el mismo objeto arbitre recursos, pudiendo imponer contribuciones y hacer los gastos necesarios...'' Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 11, pp. 593-594.

neral de garantías.[784] El presidente continuó actuando como si la suspensión estuviese en vigor, aunque ya había expirado.[785]

El 17 de mayo de 1872, la ley del 1 de diciembre de 1871 fue extendida por el Congreso hasta el 16 de octubre de 1872, por una votación de 93 contra 22.[786] Para entonces, la mayoría de la prensa se oponía a los poderes extraordinarios de Juárez.[787] Al momento de su muerte, el 18 de junio de 1872, Juárez se encontraba investido con poderes de emergencia. La revuelta de La Noria terminó el 13 de octubre de 1872, cuando Díaz aceptó una amnistía. El 23 de mayo de 1872 la ley contra plagiarios fue extendida una vez más.[788]

Cuando esta extensión estaba a punto de expirar, el 18 de mayo de 1873, el Congreso concedió otra el 3 de mayo de 1873.[789]

Un mes antes de que esta extensión expirara, el Congreso concedió otra más el 10 de abril de 1874.[790]

El 28 de abril de 1875 la ley fue otra vez prorrogada hasta la primavera de 1876.[791]

El 19 de julio de 1872, después de la muerte de Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, como jefe de la Suprema Corte, asumió legalmente la presidencia. El 20 de mayo de 1875, en medio de una rebelión, Lerdo solicitó,

784 *El Siglo XIX*, 6 de diciembre de 1871. En un discurso, Manuel M. Zamacona afirmó con tristeza: ‘‘Si las bóvedas de este lugar hablasen, si pudieran decir cuántas veces, desde que se promulgó la Constitución de 1857, se ha defendido aquí la necesidad de ponerla en entredicho’’.

785 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 90.

786 17 de mayo de 1872. *Circular del Ministerio de Gobernación. Sobre la ley de suspensión de garantías.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 12, pp. 198-199.

787 Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 297. *El Siglo XIX*, 22 de mayo de 1872. Un artículo editorial escrito por Julio Zárate, ‘‘La dictadura del Presidente Juárez’’, decía: ‘‘La mayoría de los representantes del pueblo acaba de refrendar los títulos de la dictadura estúpida, inmoral y opresiva, que viene pesando sobre la república desde hace seis meses... Esta declaración consiste en suprimir la Constitución para reemplazarla por el arbitrio de los que quieren morir en el poder’’.

788 23 de mayo de 1872. *Decreto del Congreso. Se prorroga por un año la ley de 18 de Mayo de 1871 sobre suspensión de garantías.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 12, pp. 200-201. *El Siglo XIX*, 26 de mayo de 1872. El diputado Díaz González declaró: ‘‘No obstante que la ley penal de plagiarios de 18 de mayo de 1871 ha estado en vigor por una año, y no obstante que no ha sido otra cosa que la reproducción de otras dos anteriores, y que cuenta por lo mismo con el prestigio de la autoridad de dos congresos, yo me permito combatirla por anticonstitucional, por cruel y injusta y por inconveniente en sus resultados prácticos’’.

789 3 de mayo de 1873. *Congreso de la Unión. Ley de suspensión de garantías para salteadores y plagiarios.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 12, pp. 443-444.

790 10 de abril de 1874. *Decreto del Congreso. Prorroga por un año de la ley de 2 de Mayo de 1873.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 12, p. 577.

791 28 de abril de 1875. *Decreto del Congreso. Prorroga la ley de 2 de Mayo de 1873.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 12, p. 715.

y recibió, poderes de emergencia.[792] El 25 de mayo el Congreso restauró la ley del 1 diciembre de 1871, que le concedía amplias facultades extraordinarias al presidente. En el Congreso, afirma Cosío Villegas, el debate sobre los poderes de emergencia había perdido todo su interés legal hacía ya mucho tiempo.[793] Una vez más, los debates del Congreso constituyente de 1856-1857 fueron leídos. En octubre, Lerdo solicitó una extensión de la ley del 25 de mayo, y el Congreso se la concedió el 12 de noviembre de 1875.[794] De acuerdo con la ley, el presidente estaba facultado para declarar el estado de sitio.[795] La ley fue aprobada por una votación de 107 contra 40.

La última revuelta exitosa del siglo XIX fue lanzada por Porfirio Díaz el 10 de diciembre de 1875 en el pueblo de Tuxtepec. Al momento del pronunciamiento, Lerdo estaba investido con poderes extraordinarios. En la primavera de 1876 varios estados fueron declarados en estado de sitio. Cuando el Congreso abrió sus sesiones en abril de 1876, el gobierno solicitó una extensión de la ley del 12 de noviembre de 1875. El 28 de abril de 1876 el Congreso concedió la extensión.[796] Para los meses de otoño, la revuelta de Díaz no había sido sometida, y el 14 de octubre de 1876 el Congreso le concedió a Lerdo una última extensión de estos poderes.[797] Seriamente debilitado, el gobierno buscó reprimir a la prensa y suspender aún más garantías. Sin embargo, para 1876 la situación del gobierno se había vuelto insostenible. Lerdo abandonó la ciudad de México y pronto se encontró en camino al exilio. El 23 de noviembre de 1876 Porfirio Díaz entró a la capital. La República restaurada había terminado.

III. CONCLUSIONES: LOS PODERES DE EMERGENCIA Y EL ESTADO DE DERECHO

A diferencia de la mayor parte del siglo XIX, los años de la República restaurada (desde la caída del Imperio de Maximiliano hasta el éxito

792 Cosío Villegas, *Historia moderna*, pp. 306-307.

793 *Ibid*., pp. 311-323.

794 12 de noviembre de 1875. *Decreto del Congreso. Se prorroga la vigencia de la ley de 25 de Mayo sobre suspensión de algunas garantías.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 12, p. 792.

795 2 de abril de 1876. *Decreto del Gobierno. Se declara en estado de sitio el Estado de Chiapas*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 13, p. 42.

796 28 de abril de 1876. *Decreto del Congreso. Declara que continúa vigente la ley que dio facultades extraordinarias al Gobierno y suspendió algunas garantías*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 13, p. 43.

797 14 de octubre de 1876. *Decreto del Congreso. Prorroga la vigencia de la ley de 28 de Abril de este año.* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, vol. 13, pp. 84-85.

de Porfirio Díaz en Tuxtepec), han recibido mucha atención por parte de los académicos. Está ampliamente aceptado que durante los años de guerra civil e intervención extranjera (1855-1867) la Constitución no pudo operar de manera normal. Sin embargo, el triunfo total de la facción liberal sobre sus enemigos conservadores ofreció la posibilidad de que se estableciera el gobierno constitucional. Los historiadores liberales del siglo XX, como Daniel Cosío Villegas, han propuesto que la era de la República restaurada incluyó por primera vez en México el estado de derecho. Como ya ha sido mencionado, esta interpretación ha sido criticada desde muchas perspectivas. Los críticos de la República restaurada han argumentado que el uso frecuente de poderes de emergencia canceló en la práctica a la Constitución.[798] ‘‘El modelo liberal’’, argüye Perry, ‘‘no encajaba’’. ‘‘Juárez sabía eso, modificó el modelo, y sobrevivió’’.[799] La República restaurada duró 120 meses. De ellos, arguye Sinkin,

> por lo menos cincuenta vieron la suspensión de garantías constitucionales. En los setenta restantes el presidente a menudo gobernó como si la suspensión estuviese en vigor. Lo que esto significó para la estructura política de México no fue que la Constitución hubiese sido destruida o incluso ignorada, lejos de ello, la Constitución de 1857 continuó siendo objeto de respeto e incluso adulación. Los esfuerzos del Ejecutivo para suspender la Constitución atestigua su continuada influencia.[800]

Esto apunta hacia un hecho fundamental: aunque los poderes de emergencia fueron abusados, la Constitución de 1857 como un todo no fue, como otras Constituciones habían sido en el pasado, desechada como un medio inviable de gobierno. En contraste, Cosío Villegas arguye que la suspensión de garantías se correlacionó con rebeliones importantes. Niega que los gobiernos liberales hubiesen abusado de ellas. Cosío Villegas afirma: ‘‘...a lo largo de estos diez años, hubo una paulatina dulcificación de las leyes de excepción, y por ello puede decirse que la vida política del país progresaba a pesar de todo’’.[801] Las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías fueron debatidas públicamente y ejercidas abiertamente; nunca fueron utilizadas contra los diputados de la oposición y

798 Perry, *Juárez and Díaz*, p. 27.
799 *Ibid*., p. 153.
800 Sinkin, *Mexican Reform*, p. 90.
801 Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna*, pp. 347-349.

sólo en tres ocasiones contra periodistas que habrían sido encontrados culpables por cualquier tribunal.

Coincido con los críticos de la República restaurada. Los abusos fueron frecuentes. Por ejemplo, en 1867 Juárez usó estratégicamente sus poderes de emergencia contra los gobernadores que se opusieron a su reelección.[802] Las declaraciones de estado de sitio a menudo fueron utilizadas para manipular elecciones locales. De la misma forma, los presidentes durante la República restaurada emplearon los poderes de emergencia para asegurarse de que los gobernadores cooperativos permanecieran en el poder, y reemplazaron a la oposición y a los gobernadores independientes con aliados faccionales.[803] Los medios extraconstitucionales de gobierno, que en el pasado habían compensado la ausencia de poderes constitucionales de emergencia, no fueron descartados, sino que encontraron un nuevo papel que desempeñar. La ley contra plagiarios, así como las leyes sobre conspiradores, adicionaron a los poderes constitucionales de emergencia. Estas leyes secundarias ampliaron el ámbito de los poderes extraordinarios que los congresos le concedían al Ejecutivo. El patrón que inició con la ley del 27 de septiembre de 1823 fue de esta forma preservado y elaborado en la era de los poderes constitucionales de emergencia. La arbitrariedad intrínseca a tales leyes marciales no fue alterada. Los civiles fueron sujetos a consejos militares de guerra. Los opositores políticos fueron juzgados y ejecutados como si fuesen criminales ordinarios.[804] Las declaraciones de estado de sitio fueron añadidas a la lista de medios extraconstitucionales para expandir aún más el poder de los presidentes. Estas leyes fueron inconstitucionales en varios respectos. Las provisiones de emergencia, bajo el artículo 29 de la Constitución de 1857, claramente asentaban que las garantías que salvaguardaban la vida humana no podían ser suspendidas. Sin embargo, la mayoría de estas leyes secundarias (como la Ley Doblado de 1862), permitían la pena de muerte. Aunque es

802 Juárez, ''habiendo despojado a los gobernadores y a los comandantes militares de su autoridad para gobernar por decreto, utilizó esa misma autoridad que ahora sólo él disfrutaba para librarse de aquellos gobernadores que pudieran oponerse a su reelección''. Perry, *Juárez and Díaz*, pp. 53-56.

803 Por ejemplo, en 1867 el general José María Alatorre, un poderoso personaje del estado de Jalisco, aconsejó a Juárez que la única forma de ganar las elecciones en ese estado era usando sus poderes extraordinarios para reemplazar al gobernador interino por un aliado durante las elecciones. *Ibid*., p. 131.

804 En 1872, el hombre fuerte de Nayarit, Manuel Lozada, se rebeló en contra del gobierno. Lozada fue capturado por el general Corona en 1873, siendo fusilado poco después. Su ejecución estaba fuera de la ley porque Corona utilizó la ley contra plagiarios en un caso de naturaleza política. Sinkin, *Mexican Reform*, pp. 110-113.

cierto que en setenta y un meses de los 120 que duró la República Restaurada no hubo poderes de emergencia en vigor, algún tipo de ley extraconstitucional secundaria estuvo en vigor casi cada día durante ese periodo.[805]

El argumento de Cosío Villegas de que el uso de tales leyes no fue particularmente abusivo no está comprobado. De la misma forma, bajo la autoridad de los poderes de emergencia, los gobiernos suspendieron no sólo las garantías individuales, sino un amplio conjunto de provisiones constitucionales. Leyes importantes —no relacionadas con la emergencia— fueron promulgadas por los gobiernos utilizando facultades extraordinarias. Así, los procedimientos legislativos normales fueron obviados. Los gobiernos se acostumbraron a gobernar sin la Constitución mientras que los Congresos fueron cada vez más irresponsables. Finalmente, la autoridad de los poderes de emergencia fue utilizada en varias ocasiones para reformar *de facto* a la Constitución, obviando el procedimiento legítimo para enmiendas constitucionales.

Como Rabasa ha sugerido, los poderes de emergencia se convirtieron en el medio a través del cual el poder migró del Congreso hacia la presidencia. Esto ocurrió porque el arreglo institucional de la Constitución de 1857 era críticamente defectuoso. El Ejecutivo estaba impedido por un poderoso Congreso que hizo el gobierno imposible. La suspensión de garantías, así como la concesión de facultades extraordinarias constitucionales al Ejecutivo, se convirtieron en la puerta de escape a los procedimientos ordinarios constitucionales.

Juárez logró *de facto* lo que Diego Portales había logrado *de jure* en Chile treinta años antes: el principio de la supremacía ejecutiva. El papel desempeñado por los poderes de emergencia en ambos casos es muy similar. La Constitución chilena de 1833 hizo al presidente legalmente omnipotente. Esto ocurrió sin tener que romper fórmulas legales. En virtud de la Constitución de 1833, el Ejecutivo tenía el derecho de suspender las garantías individuales y de utilizar poderes extraordinarios. También podía declarar, en acuerdo con un Consejo de Estado que no podía resistirse a su voluntad, cualquier provincia o al país entero bajo estado de sitio. El ejercicio de estos poderes era el equivalente ‘‘a una suspensión temporal de la Constitución’’.[806] En México, los liberales estuvieron convencidos

805 Cosío Villegas, *Historia moderna*, pp. 348-349.

806 Moreno, Francisco José, *Legitimacy and Stability in Latin America. A Study of Chilean Political Culture,* New York, New York University Press, 1969, pp. 107-109.

de que la única forma para gobernar efectivamente, y al mismo tiempo, realizar las reformas políticas y sociales que buscaban, era a través de los poderes de emergencia.[807] El abuso de esos mecanismos constitucionales canceló en la práctica la superioridad legal del Congreso sobre el Ejecutivo y liberó las manos del presidente para efectuar las reformas necesarias sin aprobación de la Legislatura. Para 1876 México tenía todo el entramado formal de una democracia liberal, pero en realidad el poder estaba casi exclusivamente en las manos del Ejecutivo.

El punto aquí es que la forma en que los poderes de emergencia estuvieron diseñados en la Constitución de 1857 facilitó este proceso que Sinkin ha llamado la ‘‘dictadura constitucional’’. En primer lugar, como ya se ha dicho, al darle al presidente la autoridad de suspender las garantías constitucionales inicialmente, los constituyentes en efecto limitaron los poderes de revisión del Congreso. De la misma forma, el presidente podía obligar a los diputados a concederle facultades extraordinarias. En segundo lugar, la vaga redacción del artículo 29 permitió interpretaciones expansivas de los límites de la autoridad legítima. Esto, a su vez, hizo difícil el que los ciudadanos pudieran determinar cuándo se había cometido un abuso. Así, un paraguas de poder discrecional cobijó al gobierno. Los gobernantes siempre podían aducir que estaban actuando dentro de los límites constitucionales. Sólo graves y evidentes transgresiones a la Constitución serían reconocidas como tales. Las provisiones ambiguas hicieron que el problema de coordinación que enfrentaban los ciudadanos fuese más agudo. Puesto que era difícil saber cuándo el gobierno estaba rompiendo la Constitución, la tarea de vigilar al Estado se volvió muy complicada. Si los poderes de emergencia hubieran sido más específicos y claros, los gobiernos habrían tenido que pagar un costo más alto por hacer mal uso de ellos. Así, hubiese sido más difícil el utilizarlos como una puerta de escape a los procedimientos constitucionales ordinarios. Una Constitución inviable no habría encontrado una solución tan sencilla en el frecuente abuso de las provisiones de emergencia. Las fallas de la Constitución habrían sido más evidentes. Esto, a su vez, habría obligado a los actores a revisar sus creencias sobre la pretendida efectividad de la Constitución. La incapacidad para gobernar con la carta magna tal vez hubiese

807 Véase Aguilar Rivera, José Antonio y Negretto, Gabriel L., ‘‘Rethinking the Legacy of the Liberal State: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)’’, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 2, mayo 2000.

inducido a los actores a descartarla o a revisar algunos de sus componentes institucionales clave, tal como el principio de superioridad legislativa.

En otros capítulos propuse que la ausencia de poderes de emergencia de las primeras Constituciones mexicanas dañó su prestigio. A los ojos de los observadores contemporáneos, una Constitución que no proveía medios ordinarios para enfrentar eventos extraordinarios era vista como inviable, y por lo tanto no valía la pena luchar por ella. Una hipótesis contrafactual que se sigue de ese análisis es que si la Constitución hubiese incluido algún tipo de provisión de emergencia habría tenido una mejor posibilidad de sobrevivir en su conjunto. El periodo 1857-1876 es útil para evaluar la validez de esa hipótesis. Los poderes de emergencia fueron incluidos finalmente en la Constitución de 1857. Aunque esas provisiones eran muy defectuosas, le permitieron al gobierno enfrentar emergencias sin violar abiertamente la Constitución. Por lo tanto, los gobernantes pudieron decir que estaban actuando dentro de los límites constitucionales. El resultado fue que la Constitución de 1857 no sólo logró adquirir un respeto no visto en la historia mexicana, sino que se convirtió en un reverenciado símbolo nacional. Esto ocurrió, en parte, porque la carta magna fue considerada como un mecanismo viable de gobierno. Siguiendo a Rabasa, podemos añadir que los poderes de emergencia ocultaron las fallas reales y críticas de la Constitución. El abuso de tales poderes, que compensaba las deficiencias institucionales, hizo posible el gobierno. Y si el gobierno era posible, adujeron los observadores, debía ser porque la Constitución, como un todo, era buena. El eslabón causal entre el diseño institucional y el gobierno efectivo se perdía en el proceso. Así, las provisiones de emergencia impidieron una revisión crítica de la Constitución. Los poderes constitucionales no sólo incrementan la probabilidad de supervivencia de las cartas magnas, sino que también pueden proveerlas de un prestigio artificial.

Si los poderes de emergencia constitucionales e inconstitucionales pueden ser objeto de abuso, ¿cuál es entonces la diferencia entre ellos? ¿Por qué son las provisiones de emergencia *constitucionales* mejores que las medidas *de facto*? Una vez que los poderes de emergencia son incluidos en la Constitución es posible controlarlos y limitarlos. No se trata de que los abusos ya no sean posibles (ciertamente lo son), sino que son más costosos de llevar a la práctica. Si el diseño institucional disminuye los incentivos de los actores políticos para usurpar su autoridad (como en la dictadura romana) el riesgo de abuso se reduce. De la misma forma,

mientras más claras sean las provisiones, es más alto el costo de ir más allá de ellas. Las provisiones de emergencia de la Constitución de 1857 estaban mal diseñadas. Los límites del presidente actuando bajo tal autoridad eran vagos. Era difícil para los observadores determinar cuándo había ocurrido un abuso. Sin embargo, aun con provisiones defectuosas, la hipótesis se sostiene. Juárez enfrentó una fuerte oposición cuando en 1865 sobrepasó claramente su autoridad y prorrogó su cargo. Aunque el costo fue alto, el presidente pudo pagarlo. Sin embargo, ése no fue el caso en 1867, cuando emitió la Convocatoria que pedía un referéndum sobre reformas constitucionales. Aun con las provisiones de emergencia mal diseñadas de la Constitución de 1857 *era claro* que tal acto constituía un abuso. Los actores políticos fueron capaces de coordinarse para oponerse al presidente. Juárez fue así disuadido. Algo parecido sucedió cuando el presidente norteamericano Roosevelt intentó manipular a la Suprema Corte de Justicia durante el periodo del Nuevo Trato. La hipótesis contrafactual de que si las provisiones de emergencia hubieran estado mejor diseñadas habría sido más costoso transgredir sus límites legítimos, encuentra cierta confirmación. Como Juárez pudo comprobar, el costo podría ser tan alto que hiciese el abuso de los poderes de emergencia políticamente incosteable. De la misma forma, una vez que los poderes de emergencia se encuentran en la Constitución, el gobierno se vuelve más predecible. Cada actor político durante la segunda mitad del siglo XIX sabía que los presidentes tendrían que librar batallas en el Congreso para que sus solicitudes de poderes de emergencia fuesen aprobadas. Las guerras legislativas ofrecían una oportunidad legal para enfrentarse al gobierno. Juárez nunca menospreció el largo procedimiento de pedir al Congreso poderes extraordinarios. Así, la afirmación de Cosío Villegas de que ‘‘Juárez y Lerdo actuaron constitucionalmente para gobernar sin la Constitución’’, tiene fundamento.[808]

Ezequiel Montes, juez de la Suprema Corte en 1877, afirmó, en uno de los fallos concernientes al uso de los poderes de emergencia, que la Constitución de 1857 ‘‘quiso imitar el buen ejemplo que la República romana dio a todas las naciones del mundo creando una dictadura por medio de una ley creada por el Senado y el Pueblo, sin haber concedido al dictador la facultad de dar leyes’’. Sin embargo, Montes agregó que ‘‘los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861

808 Cosío Villegas, *Constitución y sus críticos*, p. 171.

hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no la dictadura constitucional, imitación de la de los buenos tiempos de la República romana, sino la tiranía de Sila y César, que usurparon el poder legislativo y concentraron en sus manos todos los derechos de la soberanía popular''.[809] Pocos en México sabían tanto como Montes sobre la dictadura romana. El XIX fue, después de todo, un siglo liberal.

809 Citado por Cueva, Mario de la, ''La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad'', en *Cursos de invierno*, pp. 172-173.

CONCLUSIONES

La imposibilidad de establecer el gobierno constitucional en Hispanoamérica está bien documentada en la literatura sobre el siglo XIX. Pronto sería evidente que las Constituciones liberales no generaban órdenes políticos liberales. Las estructuras sociales tradicionales, los sistemas políticos patrimonialistas, la fragmentación regional y el atraso económico a menudo han sido aducidos como causas del fracaso del proceso de construcción nacional liberal en esa parte del mundo. Rara vez se ha puesto en tela de juicio la teoría del liberalismo constitucional. Como he argumentado en este libro, aquélla es una omisión significativa. Las naciones de Hispanoamérica lograron su independencia en el momento del apogeo del liberalismo constitucional. En el lapso de dos décadas se escribieron muchas Constituciones liberales en las nuevas naciones, las cuales se convirtieron todas en repúblicas. Hispanoamérica independiente es, de esta forma, el gran experimento constitucional posrevolucionario. Ahí, la teoría liberal fue puesta a prueba. Al descartar esa experiencia, los estudiosos de la teoría política han desperdiciado una importante oportunidad para evaluar empíricamente el desempeño de los modelos constitucionales.

La evidencia histórica es crucial en el debate teórico sobre la exclusión de amplios poderes de emergencia de las Constituciones liberales. El argumento contra tales provisiones a menudo ha descansado en suposiciones de inevitabilidad. Tales pretensiones deben ser evaluadas empíricamente. Por tanto, la evaluación de los poderes constitucionales de emergencia debe basarse en el examen de casos particulares. Aquí he intentado hacer una pequeña contribución a esa tarea. Después de examinar el caso de México en el siglo XIX, he encontrado que el argumento liberal no es persuasivo.

Las Constituciones liberales, se afirma, no eran adecuadas para un país desprovisto de una tradición de autogobierno. Los ciudadanos no existían en México. A menudo se sugiere que el lenguaje de derechos, separación de poderes, límites constitucionales y gobierno limitado era ajeno a la sociedad mexicana. Lo que tienen en común las interpretacio-

nes que enfatizan el atraso de México es una aceptación no calificada del modelo liberal como un mecanismo viable de gobierno. El fracaso de los experimentos constitucionales debe ser responsabilidad exclusivamente de la sociedad tradicional mexicana. Puesto que los mexicanos copiaron de manera acrítica las fórmulas extranjeras, se sigue, de manera natural, que el modelo importado mismo *no* podía estar defectuoso. En realidad esto es sólo una muestra del colonialismo inconsciente que ha prevalecido en los estudios sobre el siglo XIX.

Ese razonamiento persiste hasta nuestros días. Aunque en México existían significativos y reales obstáculos al estado de derecho, las fallas del modelo constitucional liberal también son una variable importante para dar cuenta de los fracasos del liberalismo. Una falla clave en el edificio del constitucionalismo liberal fue la ausencia de amplios poderes de emergencia. La omisión consciente de tales provisiones fue particularmente grave en un país que sufría de inestabilidad política crónica. Sin embargo, México estaba lejos de ser singular en este respecto. En ese momento la inestabilidad política era la norma más que la excepción. He argumentado que las Constituciones no proveían a los gobiernos con medios legítimos para lidiar con emergencias que amenazaran su existencia. Aunque la inclusión de provisiones de emergencia en la Constitución no hubiera solucionado por sí misma el problema de la inestabilidad política, por lo menos habría hecho a la Constitución *menos inadecuada* para gobernar un país caótico.

En el siglo XIX las Constituciones fueron consideradas como la llave para el gobierno estable. Este énfasis era equivocado en ese entonces. Como ha demostrado la investigación reciente, otros factores —económicos y sociales— dan cuenta de los problemas del orden político en el México republicano. Sin embargo, los académicos del siglo XX tendieron a menospreciar a las Constituciones como variables explicativas. En la ausencia de un verdadero Estado nacional y de una burocracia central fuerte, sugieren algunos, las Constituciones se convierten en un dato irrelevante para el gobierno efectivo. Este énfasis en la maquinaria de los gobiernos modernos como una condición necesaria para la operación de las instituciones políticas también es un error. Como lo demuestra la vasta literatura neoinstitucionalista, las instituciones han desempeñado un amplio conjunto de funciones en condiciones históricas muy distintas. Las Constituciones pueden servir como mecanismos de coordinación para que los ciudadanos logren superar dilemas de acción colectiva, entre ellos

vigilar al Estado. Para que las Constituciones puedan operar de manera efectiva como mecanismos de coordinación es necesario que tengan prestigio y sean valoradas. He intentado demostrar aquí que en un contexto de inestabilidad política, la ausencia de amplios poderes de emergencia dañó el prestigio global de la Constitución. En México las Constituciones a menudo fueron consideradas como medios bienintencionados, pero inviables de gobierno.

La omisión de tales poderes de las Constituciones podía en ciertos momentos conducir a resultados aún más arbitrarios. Cuando los gobiernos se encontraron en la disyuntiva de sucumbir o romper la Constitución y salvarse, de manera no sorpresiva usualmente eligieron lo segundo. Es una cuestión de sabia previsión —escribió Maquiavelo—, que los gobernantes no sean colocados en tal situación. En México los gobiernos a menudo enfrentaron precisamente ese dilema, y su comportamiento en esas ocasiones no fue excepcional. Esto no significa que fuesen más autoritarios que los gobernantes de cualquier otra parte. En este libro he argumentado que la ausencia de poderes constitucionales creó en sí misma problemas serios para el establecimiento del estado de derecho.

La ausencia de tales provisiones señaló la incapacidad de los gobiernos para enfrentar emergencias de manera legal. Esto, a su vez, alentó a los actores políticos a intentar cambiar al gobierno a través de pronunciamientos. No sólo fue dañada la legitimidad política por el vacío constitucional, sino que los gobiernos también recurrieron a varias medidas extraconstitucionales para compensar la ausencia de estas provisiones. El uso de tales mecanismos usualmente condujo a resultados arbitrarios, como poner a civiles bajo jurisdicción militar. El prejuicio teórico contra los poderes de emergencia en la Constitución era tan poderoso que los diputados a menudo prefirieron distorsionar leyes secundarias, diseñadas para criminales ordinarios, para reprimir a sus opositores políticos. Después de todo —razonaron los constituyentes—, aun cuando tales medidas fuesen claramente arbitrarias, las leyes marciales *no estarían* permanentemente incorporadas en el texto de la Constitución. Esos mecanismos fueron vistos como un mal necesario, pero pasajero, a diferencia de las provisiones constitucionales de emergencia. Sin embargo, esas leyes no desaparecieron de la escena, sino que en lugar de ello se convirtieron en elementos profundamente enraizados en la estructura política y jurídica del país. El patrón de España se repitió en México y en la mayor parte de Hispanoamérica.

De la misma forma, la ausencia de tales provisiones no impidió que los Congresos le concedieran facultades extraordinarias inconstitucionales a los gobiernos cuando sintieron que era necesario hacerlo. Pero, puesto que los límites de tales poderes no estaban especificados, los gobernantes tenían pocas restricciones claras. Así se introdujo en el sistema político un alto grado de incertidumbre. Los caudillos tenían incentivos para lanzar un ataque preventivo antes de que un gobierno imprevisible, investido con facultades extraordinarias, los atacara a ellos.

Después de treinta años de inestabilidad política, los constituyentes finalmente aceptaron el hecho de que algún tipo de provisiones de emergencia era necesario. Fue una larga y cansada lucha entre la teoría liberal y la evidencia en contra. Sin embargo, cuando llegó el momento de construir amplios poderes de emergencia, la teoría constitucional no proveía guía alguna sobre cómo diseñar salvaguardas seguras. El resultado de ese vacío fue que una vez que los poderes de emergencia fueron incluidos en la Constitución sufrieron de graves fallas. La estructura de incentivos incorporada en la Constitución de 1857 alentaba el abuso repetido. El ejemplo de la dictadura romana, que tal vez hubiese sido útil para los constituyentes mexicanos, estaba oculto por la tradición liberal.

Aunque espero que esta investigación arroje alguna luz sobre la historia política mexicana en el siglo XIX, mi propósito era probar un punto teórico más general: que la ausencia de los poderes de emergencia es una falla en la teoría liberal constitucional. El examen de la política y el desempeño institucional en el siglo XIX en México hace evidente algunos de los efectos de tal omisión. Este estudio de caso apoya las siguientes proposiciones: que las Constituciones deben prover mecanismos de emergencia, que cuando no lo hacen se pueden producir varias consecuencias, tal como el deterioro del prestigio de la Constitución, la adopción de medidas extraconstitucionales aun peores y el desarrollo de una estructura de incentivos negativos para los actores políticos.

Esta investigación también hace evidente el que una vez que los poderes de emergencia amplios son admitidos en la Constitución, el diseño institucional se vuelve crítico. Existe un alto riesgo de usurpación cuando el cuerpo que declara la emergencia es el mismo que ejerce la autoridad extraordinaria. De la misma forma, mientras más vagas sean las provisiones de emergencia, la ventana de oportunidad para abusos es mayor. Las provisiones claras y específicas, por el contrario, aumentan los costos para los gobernantes de transgredirlas. La probabilidad de que los límites

se vuelvan autosustentables es así mayor. Finalmente, cuando los magistrados ordinarios son autorizados por las asambleas legislativas se crea un fuerte incentivo para que los ejecutivos ejerzan presión sobre los congresos para concederles poderes de emergencia.

El cambiar la atención del atraso político de México en el siglo XIX a la efectividad de los modelos constitucionales en general abre una nueva agenda de investigación. Examinar las experiencias de varios países hispanoamericanos bajo esta nueva luz puede aumentar nuestra comprensión sobre cómo funcionan las mismas instituciones políticas en diferentes contextos. Una estrategia comparativa puede también revelar los incentivos que alientan o que impiden el funcionamiento de las Constituciones. Esa tarea apenas ha comenzado.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

AGUILAR RIVERA, José Antonio, *En pos de la quimera*, México, FCE-CIDE, 2000.

——— y NEGRETTO, Gabriel L., ‘‘Rethinking the Legacy of the Liberal State: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)’’, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 2, mayo de 2000.

ALAMÁN, Lucas, *Obras: documentos diversos*, 4 vols., México, n.p., 1945.

———, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

ALBERRO, Solange; HERNÁNDEZ, Alicia, y TRABULSE, Elías (eds.), *La Revolución francesa en México*, México, El Colegio de México, 1992.

ANNA, Timothy E., *The Mexican Empire of Iturbide*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1990.

———, ‘‘Demystifying Early Nineteenth-Century Mexico’’, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 9, núm. 1, verano de 1993.

ANNINO, Antonio (ed.), *El liberalismo en México*, Münster, Hamburg, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, 1993.

——— *et al*. (eds.), *America Latina dallo Stato coloniale allo Stato nazione*, Milán, Franco Angeli, 1987.

APPLEBY, Joyce, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

——— (ed.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

BAZANT, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1968.

BENSON, Nettie Lee, *The Provincial Diputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992.

——— (ed.), *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822*, Austin, University of Texas Press, 1966.

BERMEO, Nancy, ''Democracy and the Lessons of Dictatorship'', *Comparative Politics*, núm. 24, abril de 1992.

BERMÚDEZ UBLESTER, Damián, ¿*Qué es el liberalismo social mexicano*?, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

———, *El imaginario liberal y sus críticos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

BAILYN, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Belknap Press, 1967.

BETHELL, Leslie (ed.), *The Independence of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

——— (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

BLEZNICK, Donald W., ''Spanish Reaction to Machiavelli in the Sixteenth and Seventeenth Centuries'', *Journal of the History of Ideas*, núm. 19, octubre de 1958.

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo e democrazia*, Milán, Franco Angeli Libri, 1985.

BOCANEGRA, José María, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, 2 vols., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin, y VIROLI, Maurizio (eds.), *Machiavelli and Republicanis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

BRADING, David A., *Mexico State Papers 1744-1843*, Londres, University of London, 1976.

———, ''Liberal Patriotism and the Mexican Reforma'', *Journal of Latin American Studies*, núm. 10, 1978.

———, *Myth and Prophecy in Mexican History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

———, *The First America. The Spanish Monarchy, Creole Patriots, and the Liberal State 1492-1867*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

———, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Era, 1993.

BRAVO UGARTE, José, *La educación en México*, México, Jus, 1967.

BRISEÑO SENOSIAIN, Lillián, y SUÁREZ DE LA TORRE, Laura (comps.), *Mora, legislador*, México, Cámara de Diputados, 1994.

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1988.

BURNS, J. H. (ed.), *The Cambridge History of Political Thought, 1450-1700*, Cambridg, Cambridge University Press, 1991.

BUSTAMANTE, Carlos María, *El gabinete mexicano durante el segundo periodo de la administración del Exmo. Señor Presidente D. Anastasio Bustamante*, México, Lara, 1842.

———, *Diario histórico de México. Julio-diciembre 1823*, 2 vols., México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1981.

———, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana de 1810. Historia del Emperador D. Agustín de Iturbide hasta su muerte y sus consecuencias; y el establecimiento de la república federal*, 6 vols., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

CALVERT, Robert E. (ed.), *The Constitution of the People. Reflections on Citizens and Civil Society*, Kansas, University of Kansas Press, 1991.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, 2 vols., México, Cámara de Diputados, 1974.

———, *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 1974.

———-, *Historia parlamentaria: sesiones secretas, 1821-1824*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982.

CATALANO, Pierangelo, *Quelques aspects du droit public romain chez Rousseau et les Jacobins*, Lecture at the Université de Paris, noviembre 3, 1978.

———, ‘‘Tribunado, censura, dictadura: conceptos constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América’’, *Quaderni Latinoamericani*, núm. 7, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 1981.

CECIL JANE, Lionel, *Liberty and Despotism in Spanish America*, Londres, n.p., 1929.

El Congreso y el gobierno son traidores a la patria y más déspotas que Calleja, México, Oficina de la Testamentaría de Ontiveros, 1828.

Colección de los decretos y órdenes del Soberano Congreso Mexicano, desde su instalación el 24 de febrero de 1822, hasta el 30 de octubre de 1823, en que cesó, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825.

Colección de los decretos y ordenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano. Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824, en que cesó, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825.

COLLIER, Simon, *Ideas and Politics of Chilean Independence, 1808-1833*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967.

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 12 vols., México, Porrúa, 1994.

CONSTANT, Benjamin, *Curso de política constitucional*, traducido por Marcial Antonio López, Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820.

——, *Political Writings*. Editado por Biancamaria Fontana, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

CORBETT, Theodore G., ''The Cult of Lipsius: A Leading Source of Early Modern Spanish Statecraft'', *Journal of the History of Ideas*, núm. 36, enero-marzo de 1975.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México*, 7 vols., México, Editorial Hermes, 1955.

——, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes, 1957.

COSMES, Francisco, *Historia general de México: continuación a la de don Niceto de Zamacois, parte contempránea, los últimos 33 años*, 4 vols., Barcelona, n.p., 1900-1902.

COSTELOE, Michael P., *La primera República federal de México (1824-1835): un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

——, ''A Pronunciamiento in Nineteenth Century Mexico: '15 de julio de 1840'''. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 4, núm. 2, verano de 1988.

——, ''Generals *versus* Politicians: Santa Anna and the 1842 Congressional Election'', *Bulletin of Latin American Research*, vol. 8, núm. 2, 1989.

——, *The Central Republic in Mexico, 1835-1846: hombres de bien in the Age of Santa Anna*, New York, Cambridge University Press, 1993.

COTTU, M., *De la administración de la justicia criminal en Inglaterra y espíritu del sistema gubernativo inglés*, London, L. Wood, 1824.

COVO, Jacqueline, ''La idea de la Revolución francesa en el Congreso constituyente de 1856-1857'', *Historia Mexicana*, núm. 38, julio-septiembre de 1988.

Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la restauración del Senado, 1974.

DEALY, Glenn, ''Prolegomena on the Spanish American Tradition'', *Hispanic American Review*, 48, núm. 1, febrero de 1968.

DODGE, Guy H., *Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980.

DOUNAU, P. C. F., *Ensayo sobre las garantías individuales que reclaman el estado actual de la sociedad*, Madrid, n.p., 1821.

DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república.* 34 vols., México, Imprenta del Comercio, 1876.

DUVERGER, Maurice (ed.), *Dictatures et Légitimité*, París, Presses Universitaires de France, 1982.

DWORETZ, Steven M., *The Unvarnish Doctrine. Locke, Liberalism, and the American Revolution*, Durham, Duke University Press, 1990.

ELIOT MORRISON, Samuel; STEELE COMMAGER, Henry, y LEUCHTENBURG, W. E. (eds.), *The Growth of the American Republic*, Oxford, Oxford University Press, 1983.

ELSTER, Jon, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993.

FILANGIERI, Gaetano, *La scienza della legislazione*, 6 vols., Philadelphia, n.p., 1819.

FONTANA, Biancamaria (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

FRIEDRICH, Carl, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Co., 1950.

GALVÁN RIVERA, Manuel, *Colección de leyes y decretos del Congreso general de la nación mexicana en los años de 1833 a 1835*, México, n.p., 1840.

GAUCHET, Marcel (ed.), *Benjamin Constant: de la liberté chez les modernes*, Paris, Le Livre de Poche, 1980.

GONZÁLEZ STEPHAN, Beatriz, *La historiografía literaria del liberalismo Hispano-americano del siglo XIX*, Habana, Casa de las Américas, 1987.

GUERRA, François Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

———, *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica-Mapfre, 1992.

———, ''The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots'', *Journal of Latin American Studies*, núm. 26, 1994.

GUZMÁN, Martin Luis (ed.), *México en las Cortes de Cádiz: documentos*, México, Empresas Editoriales, 1949.

HALE, Charles A., *Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*, New Haven, Yale University Press, 1968.

———-, ''The Reconstruction of Nineteenth-Century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas'', *Latin America Research Review*, núm. 8, verano de 1973.

———, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James, y JAY, John, *The American State Papers*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952.

HAMNETT, Brian R., *Roots of Insurgency*: *Mexican Regions, 1750-1824*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

———, ''Benito Juárez, Early Liberalism, and the Regional Politics of Oaxaca 1828- 1853'', *Bulletin of Latin American Research*, 10, núm. 1, 1991.

HARTZ, Louis, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harcourt, Brace, & World, 1955.

——— (ed.), *The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*, New York, Harcourt, Brace & World, 1964.

HERNÁNDEZ, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.

HOFMANN, Etienne, *Les «Principes de politique» de Benjamin Constant*, 2 vols., Geneve, Droz, 1980.

HOLMES, Stephen, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven, Yale University Press, 1984.

HUTCHINSON, C. Alan, ''Valentín Gómez Farías: A Biographical Study'', tesis doctoral, diss., University of Texas, 1948.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas I, mayo-octubre 1823*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1983.

JARDIN, André, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

JOVELLANOS, Melchor de, *Obras*, 2 vols., Madrid, Atlas, 1951-1952.

KNAPP, Frank A., ‘‘Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History’’, *Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm. 1, 1953.

KNIGHT, Alan, ‘‘El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución: una interpretación’’, *Historia Mexicana*, vol. 35, núm. 1, 1985.

LEVENE, Ricardo, *El mundo de las ideas y la Revolución hispanoamericana de 1810*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1956.

LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *Espejo de discordias, Lorenzo de Zavala-José María Luis Mora-Lucas Alamán*, México, Secretaría de Educación Pública, 1984.

LLORENS, Vicente, *Literatura, historia, política*, Madrid, n.p., 1967.

LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

LOVEMAN, Brian, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

LOWENSTEIN, Karl, *The Governance of Rome*, The Hague, Martinus Nihoff, 1973.

MACIEL, David R., *Ignacio Ramírez, ideólogo del liberalismo social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

MACHIAVELLI, Niccolo, *Discourses on Livy*, New York, Penguin, 1983.

MARAVALL, José Antonio, *Estudios de historia del pensamiento español*, 3 vols., Madrid, Cultura Hispánica, 1975.

MARCOS, Patricio, *El fantasma del liberalismo: prólogo sobre México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

MATEOS, Juan A., *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos de 1821 a 1857*, 25 vols., México, J. V. Villada, 1879-1912.

MERQUIOR, José Guilherme, *Liberalism, Old and New*, Boston, Tawyne Publishers, 1991.

MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952.

———, ‘‘El liberalismo mexicano y el liberalismo europeo’’, *Historia Mexicana*, núm. 8, 1959.

MOMMIGLIANO, A., ‘‘Ricerche sulle magistrature romane. Il dictator clavi figendi causa’’, *Quarto Contributo*, Roma, 1969.

MOMMSEN, Theodore, *Römisches Staatsrecht*, 5 vols., Tübingen, 1952.

MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952.

MORA, José María Luis, *Obras sueltas*, París, Librería de la Rosa, 1837.

———, *México y sus revoluciones*, 3 vols., México, Porrúa, 1986.

MORENO, Francisco José, *Legitimacy and Stability in Latin America: A Study in Chilean Political Culture*, New York, New York University Press, 1969.

MORENO, Daniel (ed.), *Manuel Crescencio Rejón: pensamiento político*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

MORSE, Richard M., ‘‘Toward a Theory of Spanish American Government’’, *Journal of the History of Ideas*, núm. 15, 1954.

———, *New World Soundings: Culture and Ideology in the Americas*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1989.

MUÑOZ, Rafael F., *Santa Anna. El dictador resplandeciente*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 1984.

NEELY, M. N., *The Fate of Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones políticas de México (1814-1917)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

NORIEGA ELIO, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

O’GORMAN, Edmundo, *La supervivencia política novo-hispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano*, México, Fundación Cultural Condumex, 1969.

———, *El heterodoxo gudalupano*, 3 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981-1983.

——— (ed.), *Antología del pensamiento político americano. Fray Servando Teresa de Mier*, México, Imprenta Universitaria, 1945.

OTERO, Mariano, *Obras*, 2 vols., México, Porrúa, 1967.

PAGDEN, Anthony, *Spanish Imperialism and the Political Imagination. Studies in European and Spanish-American Social and Political Theory 1513-1830*, New Haven, Yale University Press, 1990.

———, *The Uncertainties of Empire: Essays in Iberian and Ibero-American Intellectual History*, Yarmouth, U. K., Variorum, 1994.

PARCERO, María de la Luz, *Introducción bibliográfica a la historiografía política de México, siglos XIX y XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

PERRY, Laurens Ballard, *Juárez and Díaz: Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1978.

Planes en la nación mexicana, 11 vols., México, Senado de la República-El Colegio de México, 1987.

POCOCK, John G. A., ''Virtue and Commerce in the Eighteenth Century'', *Journal of Interdisciplinary History*, núm. 3, 1972.

———, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

POLT, John R., *Jovellanos and his English Sources*, Philadelphia, American Philosophical Society, 1964.

Proyecto de reforma de las leyes constitucionales de la República Mexicana iniciado por los individuos de la comisión especial nombrada por la cámara de diputados para entender en este asunto, y leído en la sesión de 30 de junio del presente año, México, Imprenta del Águila, 1840.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México, Porrúa, 1990.

———, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993.

———, *El pensamiento político del Constituyente de 1824. (Integración y realización)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

———, *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

RAMÍREZ ARRIAGA, Manuel, *Ponciano Arriaga, el desconocido*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadítica, 1965.

REJÓN, Manuel Crescencio; SUARI, Andrés, y ESCALANTE, Dario, *Proyecto de bases para la regeneración política de la república, presentada a la legislatura de Yucatán*, Mérida, n.p., 1841.

REYES HEROLES, Jesús, *México: historia y política*, Madrid, Tecnos, 1978.

———, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958.

ROBLES, Vito Alessio, *Miguel Ramos Arizpe: discursos, memorias e informes*, México, Imprenta Universitaria, 1942.

RODRÍGUEZ E., Jaime, *La formación de un republicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

——, ‘‘The Struggle for the Nation: The First Centralist-Federalist Conflict in México’’, *The Americas*, núm. 49, julio de 1992.

—— (ed.), *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Los Angeles, University of California Press, 1989.

——- (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, Scholarly Resources Inc., 1992.

—— (ed.), *The Evolution of the Mexican Political System*, Wilmington, Scholarly Resources Inc., 1993.

——- (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions 1750-1850*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994.

ROCAFUERTE, Vicente, *Ensayo político: el sistema colombiano, popular, electivo y representativo es el que más conviene a la América independiente*, New York, Imp. de A. Paul, 1823.

RODRÍGUEZ GARZA, Francisco Javier y GUTIÉRREZ HERRERA, Lucino (eds.), *Ilustración española, reformas borbónicas y liberalismo temprano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.

ROEDER, Ralph, *Júarez and His Mexico: A Biographical History*, 2 vols., New York, Viking Press, 1947.

ROSSITER, Clinton, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1948.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *On the Social Contract*, New York, St. Martin Press, 1978.

ROZO ACUÑA, Eduardo, *Bolívar y la organización de los poderes públicos*, Bogotá, Editorial Temis, 1988.

SAFFORD, Frank, ‘‘The Problem of Political Order in Early Republican Spanish America’’, *Journal of Latin American Studies*, núm. 24, suplemento quincenal, 1992.

SAMPAY, Arturo E., *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, 2 vols., Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975.

SAMPONARO, Frank N., ‘‘La alianza de Santa Anna y los federalistas, 1832-1834’’, *Historia Mexicana*, núm. 3, 1984.

SEGURA VERGARA, Sergio, ‘‘La dictadura romana y el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos’’, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

SELLERS, Mortimer N. S., *American Republicanism. Roman Ideology in the United States Constitution*, New York, New York University Press, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés, *Liberalismo y Constitución. La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857*, México, Librería de Manuel Porrúa.

SIERRA, Justo, *Júarez, su obra y su tiempo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1948.

SIMPOSIO ITALO-COLOMBIANO, *Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983.

SINKIN, Richard N., *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, The University of Texas Press, 1979.

———, ''The Mexican Constitutional Congress, 1856-57: A Statistical Analysis'', *Hispanic American Historical Review*, vol. 53, núm. 1, febrero de 1972.

STEVENS, Donald Fithian, *Origins of Instability in Early Republican Mexico*, Durham, Duke University Press, 1991.

SÚAREZ, Francisco, *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1971-1981.

TALAVERA, Abraham, *Liberalismo y educación*, México, Sescretaría de Educación Pública, 1973.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.

———, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992.

———, ''La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano'', *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Curso Colectivo sobre Suspensión de Garantías y Legislación de Emergencia*, núm. 7, enero-diciembre de 1945.

TENENBAUM, Barbara A., *The Politics of Penury: Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Alburquerque, University of New Mexico Press, 1986.

THOMPSON, Martyn P., ''The History of Fundamental Law in Political Thought: From the French Wars of Religion to the American Revolution'', *The American Historical Review*, vol. 91, núm. 5, diciembre de 1986.

THOMPSON, Guy P. C., ''Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888'', *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, núm. 3, 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracy in America*, trad. por George Lawrence, 2 vols., New York, Harper & Row, 1969.

VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
VALADÉS, José, *Alamán: estadista e historiador*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.
VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (ed.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994.
VÉLIZ, Claudio, *The New World of the Gothic Fox. Culture and Economy in English and Spanish America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
VILLALÓN, Pedro Cruz, *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
VINTON SCHOLES, Walter, *Mexican Politics During the Juárez Regime 1855-1872*, Columbia, University of Missuri Press, 1957.
WEINGAST, Barry y WEINGAST, Barry, ‘‘The Political Foundation of Democracy and the Rule of Law’’, *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, junio de 1997.
WIARDA, Howard J. (ed.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Amherst, University of Massachussets Press, 1974.
WOOD, Gordon S., *The Creation of the American Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969.
ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Escalante, 1916.
———, *Crónica del Congreso Constituyente, 1856-57*, México, El Colegio de México-Secretaría de Gobernación, 1979.
ZAVALA, Lorenzo de, *Viaje a los Estados Unidos del Norte de America*, París, Imprenta de Decourchant, 1834.
———, *Obras*, México, Porrúa, 1976.
ZEA, Leopoldo (comp.), *América Latina ante la Revolución francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
ZUCKERT, Michael P., *Natural Rights and the New Republicanism*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

Archivos

Archivo General de la Nación, México, D. F.
Benson Latin American Collection, W. B. Stephens collection, University of Texas.

Periódicos

El Águila, 1823, 1824.
Crónicas del Acta.
Correo de la Federación Mexicana, septiembre de 1828.
El Cosmopolita, mayo-agosto de 1840.
Diario Oficial del Gobierno Mexicano, julio de 1846.
Diario del Gobierno de la República Mexicana, agosto de 1846.
Diario del Gobierno, diciembre de 1835.
El Fénix de la Libertad, octubre de 1832-junio de 1833.
Indicador de la Federación Mexicana, noviembre de 1833.
El Observador de la República Mexicana, junio-agosto, de 1827.
Registro Oficial, octubre de 1832.
El Sol, diciembre de 1824; agosto-septiembre de 1829.
El Siglo XIX, noviembre de 1856; mayo-diciembre, 1861; abril-mayo de 1862; diciembre de 1867; abril-mayo de 1868; enero-abril de 1869; noviembre-diciembre de 1871; mayo, 1872 de mayo de 1873.

El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 2 de febrero de 2001 en los talleres de Formación Gráfica, S. A. de C. V. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kgs. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros; consta de 500 ejemplares.